

CARON
XC 13
- 1991
R27

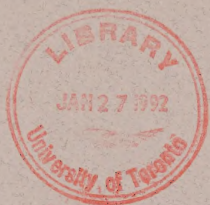
Government
Publications



Standing Committee on Resources Development

Report Under Standing Order 123 on Service Delivery at the Workers' Compensation Board

1st Session, 35th Parliament
40 Elizabeth II



Printed on recycled paper

STANDING COMMITTEE ON
RESOURCES DEVELOPMENT



LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

COMITÉ PERMANENT DU
DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES

CA20N
XC13
- 1991
R21

The Honourable David Warner, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Resources Development has the honour to present its Report Under Standing Order 123 on Service Delivery at the Workers' Compensation Board and commends it to the House.

P. Kormos

Peter Kormos, M.P.P.
Chair

Queen's Park
November, 1991

Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Resources Development.
Report under standing order 123 on service delivery at the Workers' Compensation Board

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport conformément à l'article 123 du Règlement concernant la prestation des services à la Commission des accidents du travail
ISBN 0-7729-9047-6

1. Ontario. Workers' Compensation Board. 2. Workers compensation--Ontario.
I. Title. II. Title: Rapport conformément à l'article 123 du Règlement concernant la prestation des services à la Commission des accidents du travail.

HD7103.65C32O57 1991

368.41'009713

C91-092560-7E

MEMBERSHIP OF THE STANDING COMMITTEE ON
RESOURCES DEVELOPMENT

PETER KORMOS
CHAIR

DAN WATERS
VICE-CHAIR

TED ARNOTT

PAUL KLOPP

JOHN CLEARY

SHARON MURDOCK
Sudbury

GEORGE DADAMO

STEVEN OFFER

BOB HUGET

DAVID RAMSAY

LEO JORDAN

LEN WOOD

Harold Brown
Clerk of the Committee

Lisa Freedman
Clerk pro tem. of the Committee

Tannis Manikel
Clerk pro tem. of the Committee

Lorraine Luski
Research Officer



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114671910>

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
INTRODUCTION	1
WORKERS' COMPENSATION BOARD: BACKGROUND	4
HOW WORKERS' COMPENSATION OPERATES	5
Processing a Workers' Compensation Claim	6
CHANGING WCB STRATEGIES OF THE 1980S AND 90S	7
Stakeholders' Perceptions of WCB Service Levels	9
PERCEPTION OF THE PROBLEM: CONTINUOUS CHANGE	9
New Technology	10
Organizational Change	10
Policy Change	11
STAFFING	14
Primary Adjudicators	15
Adjudicator Assistants	16
Vocational Rehabilitation Personnel	20
ORGANIZATION	22
Decentralization/Integrated Service Units (ISUs)	22
Decision Review Branch and Hearings Officers	24
TECHNOLOGY/EQUIPMENT	25
Electronic Imaging	26
Telephones: Interactive Voice Response/Answering Machines	27
WRITTEN COMMUNICATIONS	29
POLICY	31
RESPONSE OF WORKERS' COMPENSATION BOARD EXECUTIVE TO SERVICE DELIVERY CONCERNS	33
COMMITTEE RECOMMENDATIONS	35

TABLE OF CONTENTS (continued)

	<u>Page No.</u>
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	40
FOOTNOTES	42
APPENDIX	
MINORITY OPINION AND RECOMMENDATIONS OF THE PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON RESOURCES DEVELOPMENT REPORT ON SERVICE DELIVERY AT THE WORKERS' COMPENSATION BOARD	

INTRODUCTION

The Standing Committee on Resources Development has frequently examined the operations of the Ontario Workers' Compensation Board. Between 1980 and 1988, the Standing Committee reviewed the Board's Annual Report on a regular basis. The Standing Committee also held public hearings in 1984 and 1989 to assist it in its review of Amendments to the Workers' Compensation Act (Bills 101 and 162, respectively). In April 1991 the New Democratic Member for Muskoka-Georgian Bay, Mr. Dan Waters used his party's privilege under the provisions of Standing Order 123 to ask the Standing Committee on Resources Development to conduct "a review of the procedures of the Workers' Compensation Board which impede the provision of efficient services to workers and employers." Standing Order 123 provides that each party may annually provide the Committee with a matter relating to the mandate, management, organization or operation of a ministry, office or agency. The matter may be considered over a period of 12 hours.

On April 24, 1991, a Sub-Committee of the Standing Committee on Resources Development met to consider the proposal, to develop a tentative witness list, and to discuss the drafting of a report. Bi-weekly Committee hearings were held in Toronto over a three week period (May 29 - June 12, 1991). The Committee heard from 15 witnesses representing injured workers, employers, rehabilitation personnel, and organized labour. The Chairman of the Workers' Compensation Board, Odoardo Di Santo, and the Vice-Chairman of Administration, Brian King, also attended the hearings and appeared before the Committee. Both Mr. Di Santo and Mr. King have only recently been appointed to the Workers' Compensation Board. Their appointments were effective May 2 and April 25, 1991, respectively.

The Committee wishes to thank all individuals and groups who appeared, presented, or mailed in submissions. The Committee is also grateful to

Workers' Compensation Board staff for providing the Committee with background materials to assist Members in their deliberations. The Committee also wishes to acknowledge and thank its own staff: Harold Brown, Clerk of the Committee; Clerks pro tem Tannis Manikel and Lisa Freedman; and, Lorraine Luski of the Legislative Research Service who, at the Committee's direction, drafted this report.

The following report reflects what Committee Members heard about service delivery at the Workers' Compensation Board and includes the Committee's recommendations for change. During public hearings, Committee Members were impressed by the consistency of concerns voiced by all witnesses - injured worker representatives, employer associations, organized labour, and rehabilitation professionals. All agreed that over the past several years the service delivery mechanisms at the WCB have ranged from fair to totally inadequate.

The Committee also heard witnesses addressing their comments to more than just the issue of service. For example, many employer associations emphasized their concerns with the WCB's \$9 billion unfunded liability (the difference between the present value of the Board's liabilities and its assets). Many witnesses expressed concerns about the implementation of policy, such as Bill 162 and the Board's rehabilitation strategy. Still others offered views on the Board's revenue strategy. Committee Members recognize that the foregoing concerns are all valid and deserving of study. Each issue alone could absorb 12 hours of review. In view of the fact that the Committee was mandated to review the procedures of the WCB which impede service, Members felt that they could not pursue all the foregoing issues in the depth they deserve and still remain within the 12 hour limit. In view of this, the Committee decided to list these 82 wide-ranging concerns and related recommendations in a summary appended to this report.

The Committee appreciates the effort made by stakeholders to draft this list of concerns/recommendations and knows that members of the Board will review it with considerable interest. The Committee also recognizes that the Committee's decision to focus exclusively on service delivery will not please everyone.¹ However, in order to make most efficient use of its 12 hours, the Committee had to consider what was manageable within that time frame. Therefore, Committee Members wish to make it clear that the thrust of their report will focus on the service delivery concerns of the WCB. However, the report may also touch upon these other issues where they have service implications.

The report will begin by providing background on the WCB, namely, what it is, when it was established, and what changes the legislation has undergone in the last 75 years. Second, the report will briefly describe how workers' compensation operates for Ontario's employers, and what steps are involved in the processing of a worker's compensation claim. Third, the report will review the changing WCB strategies of the 1980s and early 1990s which resulted from the three Weiler reports. These reports subsequently became the basis of Bills 101 and 162 in 1984 and 1989 respectively. Fourth, the report will highlight the basis for service difficulties at the WCB -- frequent change in the area of policy, organization and technology. Fifth, the report examines witnesses' perceptions of the five operational areas most affected by change: staffing, organization, technology/equipment, written communications, and policy development. Sixth, the report examines the responses of the Chairman and Vice-Chairman of the WCB to these service delivery concerns. Lastly, the report provides the response and recommendations of the Standing Committee on Resources Development to Government on the subject of service improvement at the WCB.

WORKERS' COMPENSATION BOARD: BACKGROUND

The Workers' Compensation Board in Ontario is an employer-financed, provincially administered system of no-fault insurance which compensates workers according to a specified set of benefits for injuries or occupational diseases contracted during the course of employment. The Ontario Workers' Compensation Act is the legislation which sets out these procedures and benefits. The WCB's Annual Report (1989) described the Board as follows:

The Workers' Compensation Board (WCB) is a statutory corporation created by an Act of the Ontario Legislature in 1914. It is responsible for administering the Workers' Compensation Act and Regulations of Ontario. The Board raises funds from the province's employers in order to provide compensation to workers who are injured on the job or who contract an occupational disease.

Workers' compensation was established in Ontario in 1914 following an examination of workers' compensation schemes by Sir William Ralph Meredith who had been appointed by the government of the day to study workers' compensation and prepare a report with recommendations. Meredith's reports became the basis for the Workers' Compensation Act.

Under the scheme Meredith proposed, employees gave up the right to sue their employers. A compulsory, publicly administered, collective liability system was established with revenue raised from employer assessments. Benefits would be paid out of this fund to injured workers as protection against income loss due to industrial injuries and diseases, irrespective of fault. Provisions to promote health and safety in the workplace were also included.²

Since Meredith's time, workers' compensation in Ontario has undergone a number of significant changes.³

- 1917 - The Act was amended to authorize the Board to pay for medical services.
- 1924 - A section of the Act was added giving the Board responsibility for vocational rehabilitation.
- 1942 - The pension section was repealed and re-enacted and a number of significant changes were made to the permanent disability section of the Act.
- 1953 - The first experience rating plan was introduced whereby the WCB issues refunds or surcharges to firms on their initial assessment, depending on the individual firm's accident cost experience.
- 1963 - The definition of accident was expanded to include "disablement arising out of and in the course of employment."
- 1984 - Bill 101 brought major changes to benefits for injured workers, the administrative structure of the WCB, and the establishment of four independent new bodies: The Workers' Compensation Appeal Tribunal (WCAT), Offices of the Worker and Employer Advisor, and the Industrial Disease Standards Panel.
- 1989 - Bill 162 introduced the dual-award system (compensation for economic and non-economic loss), new vocational rehabilitation and re-employment provisions. The year 1989 marked the 75th anniversary of the Workers' Compensation Act in Ontario.

HOW WORKERS' COMPENSATION OPERATES

Ontario Employers who are covered by the Workers' Compensation Act fall into two categories: Schedule 1 and Schedule 2. The majority of employers are in Schedule 1 and include manufacturing, construction, mining, logging, etc. Schedule 1 employers are collectively liable. This means they are obliged to contribute assessments (a set amount per \$100 of payroll) into an accident fund. As such, the fund pays health care costs and compensation claims for their workers. Schedule 1 employers are currently grouped into 27 classifications and 109 rate groups. A rate group refers to a collection of similar industries. The classification system whereby employers' assessments are levied in accordance with employers' rate groups is currently undergoing

review. A new classification system will be established in 1992. It will increase the number of rate groups from its current level of 109 to approximately 190.⁴

Compared to Schedule 1 employers, Schedule 2 employers are fewer in number. The latter include: municipal, provincial and federal governments, railways, airlines and telephone companies. These employers are self insurers who are individually liable for all current and future health care and compensation claim costs. The WCB adjudicates claims and pays benefits to Schedule 2 workers in a manner similar to Schedule 1 then charges these costs to the self-insured employers plus an administrative fee.⁵

Processing a Workers' Compensation Claim

A compensation claim can be initiated by a worker, his or her representative, or the employer. The WCB is responsible for investigating the claim by gathering evidence about the worker's employment history and medical background. The initial decision about a claim is made by a primary adjudicator whose decision can be appealed to a Decision Review Specialist. A further appeal is available through a Hearing Officer.

The initial decision by an adjudicator or the decision on appeal to either the Decision Review Specialist or a Hearing Officer must be made within 12 weeks. Once a decision is made, it must be communicated to the concerned parties within two weeks.

The Workers' Compensation Act requires employers, workers and health practitioners to provide information to the Board for the purpose of entitlement to benefits. If all the requested information is not forthcoming, decisions will be made on the basis of the information available in order that the 12 week deadline can be met.

Adjudicators can amend or revoke any previous decision if new information is received. Adjudicators must do so within two weeks of receiving the additional information.

Once the WCB's internal appeal mechanisms have been exhausted, a decision can be further appealed to the Workers' Compensation Appeals Tribunal. As there is no further appeal of Tribunal decisions to the courts, the final avenue of appeal is the Provincial Ombudsman's Office.

Staff of the WCB process over 400,000 new claims per year.⁶ In addition, there are over 125,000 permanent pensioners who receive monthly payments from the WCB. To provide income replacement and rehabilitation services for injured workers, the Board collects \$2.5 billion from approximately 200,000 Ontario employers annually. In order to provide these services, the Board has a staff of almost 4,500 employees located in Toronto and six regional offices.

CHANGING WCB STRATEGIES OF THE 1980S AND 90S

In the 1970s, the workers' compensation system in Ontario was perceived to contain a number of fundamental flaws.⁷ By the latter 70s, the WCB was receiving critical attention via the Office of the Provincial Ombudsman. Moreover in 1978 an actuarial report prepared by the Wyatt Company raised questions concerning the financial soundness of the workers' compensation system. The Standing Committee on Resources Development began conducting regular reviews of the WCB's Annual Report. Public pressure grew and urged the government to conduct a full-fledged Royal Commission. Instead, the government decided to commission Professor Paul Weiler to conduct a thorough, informal review of the workers' compensation system. Professor Weiler prepared three reports over the course of the 1980s.⁸ Weiler's reports formed the basis of Bill 101 in 1984 and Bill 162 in 1989.

Bill 101 was considered the most extensive revision of workers' compensation law since the system was established. With respect to benefits, Bill 101 broadened the scope of supplementary awards to the existing permanent pensions. The key benefit change was shifting the basis for compensation benefits from 75% of gross wages to 90% of net wages. Bill 101 improved survivor's benefits and changed the Board's method for determining "average earnings." However, the key changes to workers' compensation wrought by Bill 101 lay not in the benefits but in the administrative restructuring. The Workers' Compensation Appeal Tribunal (WCAT) was created as an independent body to serve as a final level of appeal from WCB decisions. The Industrial Disease Standards Panel was also created by Bill 101 as an independent agency to recommend on compensation criteria for occupational diseases. Finally, Bill 101 established the Office of the Worker Advisor and the Office of the Employer Advisor to provide information advice and representation concerning workers' compensation matters to injured workers and employers respectively. Both offices are located within the Ministry of Labour.

Bill 162 represents the most profound change to the Ontario's workers' compensation system. The legislation, which was introduced in 1988 and proclaimed in 1990, included the new "dual award" system for permanent disabilities; clearly defined vocational rehabilitation obligations for the Board; and, reinstatement rights for injured workers. The "dual award" system consists of an economic loss benefit and a non-economic loss benefit. The first grants compensation related to lost earning capability to a worker who has suffered an injury resulting in permanent impairment or temporary disability for twelve continuous months. The second grants workers who suffer an injury resulting in permanent impairment a monetary award for the loss of enjoyment of life.

Stakeholders' Perceptions of WCB Service Levels

During the month of June 1991, a total of fifteen witnesses appeared before the Standing Committee on Resources Development to express their views concerning service levels at the WCB. There was widespread consensus expressed by stakeholders, MPPs and representatives of the Workers' Compensation Board itself, that service levels have deteriorated since the mid-1980s. The outgoing Chairman of the WCB, Dr. Robert Elgie acknowledged this fact in the Board's recently-published 1990 Annual Report. However, he also suggested that while new initiatives and strategies may have initially disrupted service levels, the changes are beginning to bear fruit and productivity is on the rise.

It is clear that this wide range of activity (Bills 101, 162; new classification/assessment process; new claims adjudication process; and, technology enhancements) has had some short-term negative impacts on service levels during 1990. It is likewise evident, however, that while some temporary disruption to service may have occurred, the longer-term benefits flowing from these far reaching and critically-needed changes are now being realized through improved service and productivity numbers.⁹

Witnesses who appeared before the committee agreed overwhelmingly on the single cause of service delivery problems at the WCB - widespread change in too short a time frame.

PERCEPTION OF THE PROBLEM: CONTINUOUS CHANGE

Highlights:

- *Witnesses concurred that the number one source of service difficulties at the WCB has been a four to five year period of continuous change.*

They elaborated on the various sources of change: technological; organizational; and policy. The Workers' Compensation Appeals Tribunal was viewed by some as the body driving the policy change.

- *There was widespread consensus that too much change can be destabilizing.*
- *Many witnesses argued that the momentum for change must stop. Those changes already in the works must be allowed to bear fruit before further change is initiated.*

New Technology

Several witnesses indicated that the WCB has recently absorbed several waves of new technology, namely, the computer imaging of its filing system, and, the introduction of voice/electronic mail.

Organizational Change

According to some witnesses, the WCB has experienced very major organizational change such as the establishment of integrated service units (ISUs) which devolve Board decision-making to the regional level. Others elaborated on the Board's organizational changes, noting that in 1986 the WCB underwent a complete overhaul of senior management positions which led to the creation of three vice-president positions. The following year, 1987, saw a complete overhaul of the service delivery systems and new management roles at all levels. During 1989 the Board established new medical, vocational rehabilitation, and claims adjudication strategies. These changes also created seven divisions with seven vice-presidents.

Policy Change

Committee Members heard that the WCB has experienced massive policy change beginning with the passage of Bill 101 in 1984. With the introduction of Bill 162, which was proclaimed in 1990, the Board overhauled workers' compensation benefits and the pension system.

The Employers' Advocacy Council (EAC) representative highlighted the role of the Workers' Compensation Appeals Tribunal (WCAT) as an agent of policy change at the Board. Representatives from the Office of the Worker Advisor concurred, noting that the establishment of the WCAT in 1984 changed the policy development process away from a self-contained process to more of a precedent-driven process which includes considerable public involvement.¹⁰ The EAC representative added that there is continuing debate between the WCAT and the Board as to which body has the final say and who holds responsibility for establishing policy. He argued that the Board no longer establishes policy but merely responds to the decisions of the WCAT. "The reality of the situation today is that we have two adjudicative bodies in Ontario dealing with the same piece of legislation but having far differing viewpoints."¹¹

It should be pointed out that the outgoing Chairman of the Workers' Compensation Board, Dr. Robert G. Elgie recently addressed this very issue in the 1990 Annual Report of the Workers' Compensation Board.

In his concluding address, Dr. Elgie summarized the board's view concerning the appropriate roles for the Workers' Compensation Appeals Tribunal and the Board of Directors. However, unlike some witnesses, Dr. Elgie viewed the roles as complementary rather than in conflict.¹²

After reviewing the relationship between the Workers' Compensation Board and the Workers' Compensation Appeals

Tribunal, it was confirmed that adjudication of an appeal by the Workers' Compensation Appeals Tribunal and the administration of the Act and governance of the Board by the board of directors are essentially complementary activities. They only come into conflict where, in the course of fulfilling its statutory duty, the Appeals Tribunal renders a decision that in some way interferes with or is contrary to the manner in which the board of directors has determined that the Act ought to be administered. In those situations the board of directors is given a review power under s. 86(n) which only it can institute. It has previously determined that any such decision must involve an issue that is significant and it must be satisfied that a useful and important purpose would be served by conducting such a review.

. . . not all disparities between a tribunal decision and a policy or policies of the WCB will be reviewed, nor should they be. However, when one is reviewed, the board of directors is not bound by any standard of review. Its role is to re-evaluate seriously its policies in light of the tribunal decision so that following the review, only one policy will exist for the continuing administration of the Act.

Under . . . the Act, the policies of the board of directors cannot be absolutely binding on the tribunal, nor should they be. What they do represent are the decisions of the board of directors as to how, in its judgement, the Act should be administered and the Board governed. The board of directors concluded that, given their respective roles and responsibilities a 'policy' which has been developed in accordance with principles of administrative fairness and which does not give the Act a patently unreasonable construction, ought to be accepted and followed by the tribunal unless there are 'substantial reasons' for not doing so.

The Committee Members were told that all these changes combined with the total revamping of the WCB's internal systems has caused considerable upheaval. No sooner is a new policy or administrative approach put in place, when it is supplanted by a newer one.¹³ The result is that service has ranged from inadequate to almost totally unacceptable. Many witnesses recommended a halt to new initiatives and programs at the Board. They do not wish to stop those initiatives already underway, but to allow them to bear fruit before further change is implemented.

Representatives of the Canadian Manufacturers' Association (CMA) endorsed this view, stating: "there has been a lot of change at the Workers' Compensation Board over the last several years and we are not proposing further change. There should be a time to let the new chairman and vice-chairman deal with the problems that are there and try to get some semblance of order."¹⁴ The Council of Ontario Construction Associations (COCA) believes that the reason the WCB is so swamped with new policies and procedures is because it has adopted the wrong approach. Whereas COCA perceives the Board taking the view that if its policies/legislation are not working they should be changed, COCA, on the other hand, believes that if policies are not working, they should be modified and made to work.

The Union of Injured Workers (UIW) concurred with those advocating a moratorium on change at the WCB. However, they cautioned that such a moratorium must not result in the slowing up of benefits to injured workers.¹⁵

CUPE Local 1750, the union that represents 2400 WCB employees in Toronto, confirmed that wholesale change at the WCB, coupled with little thought to the implications, was the chief cause of service delivery problems.

Over the past few years, the WCB has experienced a metamorphosis. Practically every aspect of the organization and its services have been affected by legislative amendments and internal transformations of (the Board's) structure, organization, staffing and service delivery models. As a direct result of the magnitude, speed, lack of research and coordination of these changes, the Workers' Compensation Board is now unable to provide the level of service to the injured workers and employers of Ontario that it is legislated to provide.¹⁶

Committee Members were told that Local 1750 conducted a survey of its membership last year. The results claimed that 85% of respondents felt that service to injured workers and employers has significantly decreased.¹⁷

The previous section illustrates that continuous change is the key factor responsible for deteriorating service levels at the WCB. In the following sections, witnesses relate their experiences about five operational aspects at the WCB most affected by change: staffing, organization, technology/equipment, written communications, and policy development.

STAFFING

Highlights:

- *Committee Members heard that adjudicators may be responsible for as many as 300 claim files. Many witnesses concurred that this amount was excessive.*
- *Some witnesses said that the training provided to claims adjudicators via community college staff is adequate while others disagreed. The poor training of adjudicators is particularly evident when it comes to adjudicating claims in light of Bill 162 provisions.*
- *The Board's introduction of Adjudicator Assistants was expected to yield the primary adjudicators with more time to devote to critical decision making. However, witnesses expressed disappointment with the change, arguing that Adjudicator Assistants seem to be very inexperienced and have not lived up to expectations.*
- *One witness noted that Bill 162 has added more levels to the adjudication process, and this has added to the delays. One witness claimed that policy development concerning the rating for Bill 162's non-economic loss benefits is practically non-existent.*
- *Despite the WCB's timely-decision-making policy, which states that an entitlement decision must be made within 12 weeks, the primary adjudication process often takes much longer. One witness argued that a major reason for adjudication delays arises when some employers challenge each of their employees' claims. Further delays are encountered while the claim is being investigated.*

Primary Adjudicators

The Committee heard that as a result of the extensive change and reorganization at the WCB over the years, there has been a lack of support for the primary adjudication function. The Committee also heard that at any given point in time an adjudicator could be responsible for as many as 300 active files. Witnesses agreed that the caseload of 300 was too high. The CMA recommended that case load sizes should range between 100 to 125 at the entitlement adjudication stage, and a more reasonable level at the benefits adjudication stage. They indicated that it may be necessary for the Board to allocate more resources in this area. The Ontario Federation of Labour (OFL) agreed, arguing that one cannot expect first-rate decisions from adjudicators who are handling 300 cases.

Representatives of CUPE (1750) suggested that the Board's number one priority should be to reduce the caseloads of adjudicators. They would like to see more staff hired to replace the 60 to 80 experienced caseworkers who have left the WCB in the last 2-3 years.¹⁸

The OFL spoke positively of adjudicator training, noting that there are now training programs for adjudicators at several of the community colleges. While the training is adequate, OFL representatives pointed out, however, that once the training is concluded, adjudicators are thrust too quickly into the adjudication role without proper support. Their caseloads mount very quickly. Newly-trained adjudicators cope with their "baptism by fire" by passing their difficult cases to the Decision Review Branch. That tactic merely delays the process, they argued.

The representative from Local 27 of the United Brotherhood of Carpenters and Joiners, who was a former WCB claims adjudicator, took an opposing view about training, arguing that adjudicator training provided by some of the

community colleges is inadequate. She maintained that employees from within the WCB who have moved through the ranks are more qualified to be instructors than community college staff.

The Union of Injured Workers (UIW) would like to see the training of the primary adjudicators improve to the extent that a claim is properly adjudicated the first time and does not end up with the Decision Review Branch in order to get a wrong decision reversed. The UIW claimed that there are too many mistakes made at the primary adjudication level.

Adjudicator Assistants¹⁹

The Board introduced adjudicator assistants into the adjudication function to assist primary adjudicators with information gathering, client contact, clerical work and simple adjudication tasks. The WCB's 1990 Annual Report noted that "with the introduction and training of the assistants in 1990, it is expected that adjudicators will soon have more time to spend on the more significant and critical decision-making aspects of claims adjudication."²⁰ The Union of Injured Workers and other witnesses disagreed with this proposition. They told the Committee of their frustration with adjudicator assistants. The UIW claimed that it was difficult to obtain specific information from them. The assistants sometimes hesitate answering a question, or will refer the client to the adjudicator. The representative of the Labourers' International Union of North America (LIUNA) told the Committee that: "clients do not want another 'go-between'."

The UIW told the Committee that the adjudicator assistants were very inexperienced people and therefore limited in their abilities. The valued, experienced adjudicators, on the other hand, have all left the WCB. The representative of Local 27 of the United Brotherhood of Carpenters and Joiners told the Committee that the Board's 339 claims adjudicators were reduced to

226. About 113 adjudicator assistants were added. She pointed out that by reducing the number of adjudicators, the Board has effectively reduced the number of decision makers. Adjudicator assistants are not sufficiently qualified to respond to entitlement issues, she argued. They are merely information gatherers. In her opinion, the WCB should have no adjudicator assistants. They should all be adjudicators. The Committee also heard that the claims adjudicator is reluctant to accept information that the adjudicator assistant has obtained over the telephone. This is because the accountability rests with the claims adjudicator. In view of their limited role, some witnesses wondered if it was a wise decision to reduce the numbers of claims adjudicators in order to replace them with adjudicator assistants.²¹

The CMA representatives would like the Board to review the role of adjudicator assistants with a view to possibly phasing them out. However, their knowledge base should first be assessed to determine their suitability as trainees for adjudicator positions.

The heavy caseload of primary adjudicators combined with the limited decision-making abilities of adjudicator assistants has resulted in adjudication delays. These delays have been exacerbated by the staff's inexperience with the provisions of Bill 162, which is the subject of the next section.

Adjudication Delays

According to some witnesses, claims adjudication is delayed because primary adjudication staff are ill-trained in interpreting the Workers' Compensation Act, particularly the Bill 162 provisions. The representative of the United Brotherhood of Carpenters and Joiners offered five reasons for delays respecting entitlement to benefits. She claimed that these delays are compounded by Bill 162 which has created an additional level of adjudication. First: entitlement is delayed because the claims adjudicator may wait up to

several weeks to obtain a medical opinion from the unit medical advisor. Second: a file scheduled for investigation can take up to six weeks before the claims adjudicator sees it again. At that point the claims adjudicator still needs to rule on entitlement to benefits. Third: files which are in the process of being reviewed by one claims adjudicator often are reassigned to another adjudicator even before the decision has been completed. Fourth: there is a lack of communication between the claims adjudicator and the vocational rehabilitation case worker. The latter's role is to consider vocational rehabilitation for the worker while the claims adjudicator rules on entitlement. The results of the vocational assessment conducted by the caseworker have a strong impact on benefits. Therefore, the vocational rehabilitation caseworkers and claims adjudicator must work collaboratively. The implementation of Bill 162 has created yet another level of adjudication in the form of the "future loss of earnings" adjudicator. The witness indicated that it is too early to predict how these adjudicators will collaborate with the caseworker and the claims adjudicator. Lastly, pension ratings, especially for chronic pain, are taking months to schedule. The rating for non-economic loss awards are not being considered until a policy has been established.

The adjudicators to whom the witness had spoken, are dealing with claims for injuries sustained in 1990. Yet, these adjudicators claim to have no idea what the policy or procedure is. She criticized the administration of the Workers' Compensation Board for not providing adequate training on how to assess these awards.²²

The Union of Injured Workers told the Committee that during the last year, there has been a dramatic increase in adjudication delays. Whereas previously workers were able to have their claims successfully adjudicated and receive compensation within a matter of weeks, it now takes five to six weeks. They said that if a claim is routed to the Decision Review Branch or the hearings level, this creates another six months of delays. Although the Board has

established a policy on timely decision-making, whereby an entitlement decision must be made within 12 weeks, this period of time is being exceeded.

Jack White, a consultant on Workers' Compensation matters, agreed. He argued that 12 weeks is too long a period of time to wait for an entitlement decision. He said that workers should receive an entitlement decision within a matter of six weeks rather than twelve. A faster decision would result in a quicker appeal which is important where decisions turn out to be negative. Jack White noted that it is not always the fault of an adjudicator when there are delays in decision-making. He encouraged the trade union movement to more vigorously educate its workers concerning the need to supply information to an adjudicator on a timely basis.

Jack White also told the Committee that the right of employers to question every injured worker's claim constitutes one of the major causes of delay in the system. He suggested that claims are often challenged by employers without any solid basis. He told the Committee that employers merely have to indicate that they have reason to doubt the history of the injury and automatically there is a delay. While not suggesting that employers be denied the right to question their workers' claims, he recommended that the Board find a way to weed out unfounded employer challenges to claims.²³ He told Committee Members of one employer who accompanies every Form 7 (Employer's Report of Accidental Injury or Industrial Disease) that is submitted, by a note stating: "we object to this claim." As a result, each claim is investigated. Mr. White suggested that if workers were given the legal right to view the Form 7 before it is submitted to the WCB by the employer, this would give the worker an opportunity to discuss employer concerns. This provision would ultimately reduce delays in decision-making, he argued. Investigations compound the delays because there are not enough investigators, according to Mr. White.

Vocational Rehabilitation Personnel

Highlights:

- *The Board's approach to Vocational Rehabilitation was viewed critically by some witnesses. The Vocational Rehabilitation division was perceived by some as having lost its important decision-making role regarding rehabilitation. Some witnesses claimed that rehabilitation caseworkers are under qualified and poorly trained. Employer representatives are concerned that the rehabilitation provisions inherent in Bill 162 have fallen short of expectations because the WCB is not fulfilling its central role as communications coordinator between the parties.*

Representatives from the Canadian Association of Rehabilitation Personnel (CARP) appeared before the Committee. They drew Members' attention to staffing concerns in the area of vocational rehabilitation. CARP views the Board's new vocational rehabilitation strategy as a cost-cutting effort. While cost cutting may be a commendable goal, they suggested that it is difficult to carry out a credible rehabilitation program when there are only two or three rehabilitation case workers assigned to each integrated service unit (ISU) where previously there would have been one general division which would employ over 100. In addition to the vocational rehabilitation program being understaffed, the Committee was told that today's rehabilitation caseworkers at the Board are utilizing outmoded testing tools.

The Committee also heard that the WCB contracts out vocational evaluation testing to private firms. CARP would like to ensure that such independent firms have accredited, certified rehabilitationists in their employ.

Furthermore, they would like to see that all professionals providing case management and vocational rehabilitation are specifically certified. CARP is concerned that the rehabilitation caseworkers at the WCB are less qualified than rehabilitation counsellors of previous years, who, as a condition of employment, had to be willing to proceed to the accredited status with CARP. The witnesses noted that the new rehabilitation caseworkers do not meet

CARP's academic or practicum criteria in order to become accredited or certified.²⁴ In short, CARP does not endorse the level of training provided to today's WCB rehabilitation caseworkers.

Several other witnesses who appeared were critical of the WCB's overall approach to vocational rehabilitation. The Toronto Injured Workers' Advocacy Group (TIWAG) told the Committee that the Board's Vocational Rehabilitation Division has lost its profile and independence.

The Vocational Rehabilitation Counsellor now has to consult with the pension adjudicator, with the claims adjudicator and the other members of the team. The independent decision-making that really belongs to the expert in rehabilitation is often compromised by people who are not coming from the point of view of what is best for the worker in terms of rehabilitation.²⁵

TIWAG representatives view this committee structure as cumbersome. It takes longer to arrange meetings to enable all the relevant parties to meet.

The CMA was also critical of the vocational rehabilitation provisions of Bill 162, noting that they have not been implemented as envisioned. COCA added that the Board has been unable to meet its obligations on rehabilitation, namely as communications co-ordinator between the parties. It argued that the vocational rehabilitation provisions of Bill 162 will only work if the Board operates as a communications co-ordinator with the worker, employer, physician and vocational rehabilitation. They explained that if any one of these elements operates independently, or not at all, the essence of Bill 162 will be lost. Workers will lose opportunities for employment and employers' costs will run out of control.

In response to the considerable concern expressed by witnesses about the Board's rehabilitation strategy, the Chairman, Odoardo Di Santo, informed the

Committee that in Europe, rehabilitation of injured workers is part of a co-operative partnership between labour and management. In the months ahead, the Ontario Workers' Compensation Board will be exploring methods of improving rehabilitation services. Working in partnership with management and labour to rehabilitate and reintegrate injured workers into the economy makes sound financial sense, he argued.²⁶

One Committee Member asked how Ontario Legislators can help the WCB improve its rehabilitation efforts. Mr. Di Santo replied that the Board's aims are to rehabilitate workers and to provide them with a job. He is hopeful that the Board will accept his proposal of broadening the definition of employment equity target groups to include injured workers. If the Board accepts this proposal, a formal submission will be made to the Minister of Labour.²⁷

ORGANIZATION

Highlights:

- *A number of witnesses praised the Board's establishment of regional offices.*
- *Other witnesses disapproved of the Board's imposition of the Integrated Service system on those regional offices. Critics view the ISU "team" approach as less effective than having separate departments. Some witnesses regretted the ISU system for other reasons. Following the advent of ISUs, counselling specialists were phased out. These positions were popular among some clients for their effective "troubleshooting" ability.*
- *Other witnesses were encouraged by the advent of the Construction ISU, which is dedicated to the task of adjudicating claims in the construction sector.*
- *Some witnesses viewed the Decision Review Branch (DRB) as unnecessary, and a source of delay. They argued that if cases must end up at the DRB, they should be expedited more quickly.*

Decentralization/Integrated Service Units (ISUs)

The Office of the Worker Advisor (OWA) noted that one of the most positive developments resulting from organizational change at the Board has been decentralization and the advent of regional offices. Service improvements have resulted from adjudication being done in the area where injured workers live. The Kitchener-Waterloo Injured Worker's Group (K-WIWG) agreed, adding that they would like to see WCB regional offices authorized to assess claims and make decisions. The CMA, on the other hand, noted that decentralization has caused a lot of inconsistencies from one regional office to another. Problems are noticeable when you have one large employer who is dealing with several regional offices.

Representatives of CUPE (1750) told the Committee that while their members favour decentralization, they do not endorse the superimposing of Integrated Service Units (ISUs) on the regional offices. The ISUs apply an integrated "team" approach to decision-making on claims, health care and rehabilitation. Criticism of Integrated Service Units was echoed by representatives of K-WIWG. They would like to see the ISU system either abolished, or, the staff replaced by qualified personnel.

TIWAG representatives argued that since the advent of the ISUs, service to clients has deteriorated, not improved. They wondered if the change from separate departments to a system of integrated service units has actually improved operations. They contended that: "the system has gotten worse, and we are saying that there should be an outside consulting firm with genuine injured worker input that asks some fundamental questions about whether the ISU system has worked, whether it should be scrapped, or, whether there should be a new readaptation of the ISU system."²⁸

TIWAG also disapproves of the ISU system for its role in displacing counselling specialists. TIWAG viewed counselling specialists as "troubleshooters" who helped clients with difficult claims. Counselling specialists had direct access to the files across the system and avoided painful delays for injured workers, according to the witness. Jack White also praised counselling specialists. He claimed that when there were counsellors, a client could phone in and say, "here's my claim number. Would you look up this claim and tell me what is happening in it?" He argued that the system of counselling specialists worked well, and he would like to see these positions restored.

In contrast to these critical views of the Integrated Service Unit system, COCA representatives expressed positive views about the Construction ISU.

The construction ISU is dedicated to construction, and is the only one in Ontario. We have had very good dialogue with that particular unit. We have done some training for some of the adjudicators, from the employers' side. Labour has done some education from the workers' side.²⁹

Decision Review Branch and Hearings Officers

The Committee heard that in order to expedite the appeal process, the Decision Review Branch was one stage in the appeal system that could be phased out. Another witness expressed the view that the Decision Review specialists functioned better when they used to be part of the Hearings Branch and were independent. Now, they have now been separated from the Hearings Branch and are part of the Integrated Service Unit system (ISU). TIWAG representatives argued that Decision Review specialists should be returned to the Hearings Branch. CMA representatives would like to see files expedited more quickly through the various levels of appeal. "A time period of one year to have a file reach the final internal level of appeal is unacceptable,"

according to the CMA. They would like files to reach the Decision Review specialist three months following the original decision, and a Hearings Officer decision rendered within one month following the date of the hearing.

TECHNOLOGY/EQUIPMENT

Highlights:

- *The Committee heard that while the electronic imaging system has benefits, such as allowing for multiple access of compensation files, a notable deficiency is the system's inability to allow several file documents to be called up on the screen simultaneously and compared. When the system is experiencing "down time" it is impossible to work on the claim files. Incoming documents being added to a claimant's file may be inaccessible for as long as 48 hours while they are being electronically "scanned" into the system.*
- *Some witnesses wondered if the Interactive Voice Response System provides sufficient privacy safeguards to the claim holder. The system is designed to provide claim holders with a status report when a claim number is keyed in via a touch-tone telephone.*
- *There was consensus that clients would like the option of ultimately speaking to a Board employee rather than an answering machine when telephoning the WCB. If the call cannot be accessed by a Board employee, clients would, alternatively, accept a timely response to their calls within a 24-48 hour period.*

The WCB's 1990 Annual Report included a section entitled "Technology and Improved Client Service." It described two electronic innovations: i) computer imaging and ii) the interactive voice response telephone system. Computer imaging was described as follows:

Imaging can be thought of as a massive electronic filing cabinet and mail system. It replaces the paper claim file with an electronic copy which can be reviewed from any of more than 900 image processing work stations in Board offices across the province. Incoming forms are quickly scanned into the system, increasing efficiency and control, and virtually eliminating the delays and

costs associated with paper reproduction, transfer and storage. This means that if a file is in the system, phone enquiries from injured workers and employers may be answered much faster.³⁰

The automatic telephone answering system was implemented at the Board in 1989. In 1990, a further technological advance was added. Known as the interactive voice response (IVR) telephone system, this device provides basic benefit payment information to injured workers and employers by means of a touch-tone telephone and without the need to speak directly with Board Staff.

Electronic Imaging

The representatives from CUPE (1750), who spoke on behalf of Board employees, are the chief users of the imaging technology. They are clearly unhappy with the system. They recommended that the system either be scrapped or made to work properly. They claimed that the system is not providing assistance, and furthermore, that it is very time consuming. The representative of Local 183 of the Labourers' International Union of North America (LIUNA) summed up the flaws of the imaging system as follows:

The most 'revolutionary' and 'expensive' innovation (at the Board) has been the introduction of imaged files. The obvious . . . selling point being that, unlike a paper file, multiple access to the file can be accommodated.

However, it appears that no one thought through the adjudicative process and the effect of imaging upon it . . . WCB files consist of various categories filed separately -- medical reports, memoranda, correspondence and vocational rehabilitation information. In making . . . a decision an adjudicator must refer to several documents from several categories . . . The documents cannot be laid out on a desk and referred to side by side. (Instead) the adjudicator must 'call up' each document individually to the

screen and remember exactly what was stated in the previous document. Adjudication becomes more onerous, particularly with large, complex files with multiple issues.³¹

The LIUNA representative suggested a possible improvement to the system. The Board should consider printing the parts of a file that an adjudicator might typically use in order to make a decision. The representative of the United Brotherhood of Carpenters and Joiners suggested that imaged files may be suitable when handling smaller claim files. However, once the file becomes more complex and larger in size, adjudicators should have a blended caseload - some paper files and some imaged files. Having paper files would also give the adjudicators an opportunity to work on their cases when the imaging system is experiencing "malfunctions."

A further detriment to service results from imaging, according to witnesses. All incoming file documentation must now be routed to a department for electronic "scanning" in order that it appear on the electronic file. If a Board employee writes a memo in the morning and sends it off to be scanned, that memo may be inaccessible for 48 hours. If a client telephones the Board requesting information on that same matter, the Board employee will not be able to access that document until perhaps a day and a half later when it is back on the screen. The client will then be instructed to call back when the document is available electronically.³²

Telephones: Interactive Voice Response/Answering Machines

The representative of the Office of the Worker Advisor (OWA), explained to the Committee that WCB clients may now telephone the Board, key in a claim number via a touch-tone telephone, and get a status report on their claim.

However, OWA representatives expressed some concern about the privacy provisions of the Interactive Voice Response (IVR). They would like the Board to re-examine it and to make sure that privacy concerns are satisfied.

With respect to the telephone answering system, representatives from the Office of the Employer Advisor (OEA) noted that rather than enhancing communication, the answering system installed at the WCB is turning out to be a barrier to communication. The client's message is recorded, but Board employees do not return the calls promptly. Some witnesses claimed that it is not unusual to wait for two, sometimes four days to get a call returned. The OFL noted that some of their members have their telephone calls returned five and six days after they placed the call. Sometimes, calls are returned at 10:30 p.m.

Both witnesses argued that the use of answering machines should be restricted, and clients should have the option of speaking to a person. K-WIWG representatives suggested that the answering machines should be abolished outright. TIWAG pointed out that many of their clients do not speak English. They become frustrated when they hear an answering machine speaking to them in English.

The CMA told the Committee that they would like direct telephone access to claims adjudicators. They would like the Board to consider either removing the new phone system, or, to ensure that calls are returned by an adjudicator within a 24-hour period.

When Odoardo Di Santo, the Chairman of the Workers' Compensation Board, appeared before the Committee, he validated witnesses' concerns about telephone answering machines and the imaging system. He noted that "the purpose of new technology should always be to help one do one's job more effectively." He added that technology should not be viewed as a "quick fix"

alternative to the need for addressing more fundamental problems.

"Technology should be used as a tool and not as a solution," he said.

Furthermore, the benefits of the new technology at the Board can be preserved if they are used appropriately, he added. The Committee also heard that with increased training, staff have been using the technology with increasing confidence and the technological benefits may yet bear fruit.

WRITTEN COMMUNICATIONS

Highlights:

- *There was consensus among witnesses that written communications at the Board need to be written in a clear, simple manner. The Board also needs to invoke a more rapid turn-around time when responding to clients' letters, including requests for claimants' files.*
- *Whether they pertain to employers' assessments or injured workers' claims, WCB forms and documentation are not always written in a clear, simple manner.*

OEA representatives told Committee Members that written communications/correspondence at the WCB needs improvement. They have experienced significant delays in getting the WCB to respond to their letters. One witness explained that inadequate responses from the WCB can create real hardship. For example, unless a client gets a letter from the WCB stating the precise reason(s) why the worker was denied benefits, the worker cannot appeal. Some witnesses complained of waits of up to three to four months just to get the letter to initiate the appeal procedure.³³

The representative of Local 27 of the United Brotherhood of Carpenters and Joiners spoke of having to wait two to three weeks for an answer to her correspondence. Upon following up with the Board, she would discover that no one has seen her letter or reviewed the file. Her letter may be as simple as a request for access to an injured worker's file. It is not uncommon to wait six to eight weeks before obtaining a claim file, she noted.

The CMA also wants to see WCB claim file documents released on a more timely basis. They told the Committee that their written objections or concerns about a compensation claim are not always acknowledged or responded to on a timely basis by WCB staff. The CMA recommended that the Board implement a system whereby correspondence is acknowledged within 24 hours of receiving the letter. A second concern of the CMA is that full explanations regarding entitlement decisions are not always provided. Where replies to specific employer concerns are provided, they are sometimes received one to two months *after* the decision has been made. Moreover, the response does not always address the specific concerns raised earlier. The CMA would like to see this situation corrected by way of full, written responses from the Board. Where unavoidable correspondence delays arise, the CMA would prefer that all parties be contacted and apprised of the reasons for the delays.

Witnesses raised other concerns about Board communications. One such matter concerned the complexity of the employer assessment forms. Some witnesses reasoned that the Board could prepare a form that was simpler and easier for the employer community to work with. Injured workers' representatives expressed a similar view about WCB forms sent to their clients. Clients generally perceive WCB forms as complex and legalistic. Many have difficulty filling them out. One witness suggested that the Board hire people with communications expertise who could design forms and letters that are straightforward and understandable by clients. Currently, the complexity of Board communications seems to alienate its clients.

Jack White recommended that if a worker's compensation claim is denied, or they are cut off benefits, the worker should be advised in plainer language than "you have failed to co-operate under Section X of the Act." He pointed out that the average worker may not understand from that cryptic message that they have been cut off. Mr. White added that, as a WCB consultant, he has

represented workers whose first language is not English. Moreover, some injured workers are illiterate. Therefore, there needs to be a simpler way to explain to a worker why his/her claim has been denied and what appeal rights they have, he said.

POLICY

Highlights

- *Similar to the state of the Board's written communications, policy at the Board has become increasingly legalistic and complex. Witnesses representing both injured workers and employers, noted that it is necessary to retain a lawyer in order to navigate through the complex maze. Some injured worker representatives told the Committee that they have had little input into the Board's policy development process and they would like to see that situation changed.*

TIWAG representatives told the Committee that over the past five years, the Board's approach to its clients has become increasingly legalistic. They argued that an understanding of the principle that workers' compensation legislation should be interpreted liberally in order to give the injured worker a fair shake out of the system, has been noticeably absent.³⁴ Because of the legalistic nature of the Board's approach, the Committee was told that injured workers are reluctant to pursue their cases without a lawyer.

The CMA expressed a similar concern. The association told the Committee that employers prefer not to retain legal counsel in order to have a workers' compensation issue resolved. Such actions are expensive and highlight the inaccessibility of the system. Representatives of COCA agreed that WCB policy is complex. Both workers and employers need a lot of help, direction and information in order to navigate through the maze.

Representatives from TIWAG told the Committee that over the last three years, injured workers or their representatives have not had any real input into

Board policy. This trend has created a stumbling block to the provision of efficient client services, they argued.

It has been two years since we have been able to make a presentation to the Standing Committee on Resources Development, and that was only to respond to Bill 162. It has been three years since we have been able to discuss the day to day activities of the Board with this Committee.³⁵

TIWAG representatives further indicated that they would like the opportunity to make presentations before the Standing Committee on Resources Development on a regular basis. The injured worker representatives added that while there have been opportunities for consultation with the Board, the results have been disappointing. The example they cited is the bi-partite advisory committee set up to develop policies under Bill 162. According to TIWAG, when the controversial "deeming" issue (calculation of future economic loss award) came up before the Board's advisory committee, the Board went ahead with its administrators' original position. This resulted in considerable controversy concerning the effect of Bill 162.

When he appeared before the Committee, the Board Chairman, Odoardo Di Santo, acknowledged witness concerns about too many legal and policy changes that have distanced the Board from its clients. However, he told Committee Members that workers' compensation issues go right to the heart of many of our most important social, political and economic concerns. The WCB, therefore, must respond to these increasingly complex and difficult realities. While arguing that "some issues simply cannot be simplified," he also affirmed his willingness to improve the consultation process associated with the policy development process.

I can promise . . . that each new policy change will go through a rigorous internal justification process before it is proposed. I can also promise

that our new public consultation process will be given every support my office can give and that we will take all necessary steps to ensure that our communications are clear and understandable.³⁶

RESPONSE OF WORKERS' COMPENSATION BOARD EXECUTIVE TO SERVICE DELIVERY CONCERNS

Odoardo Di Santo, Chairman

In reflecting on the nature of the WCB's service delivery problems, the Board Chairman, Odoardo Di Santo informed the Committee that less than 1% of all claims submitted to the Board are denied on the grounds that they are not related to the claimant's work. Yet, a very complex, expensive, cumbersome and frustrating adjudication process has been created in order to filter out that tiny portion of claimants. He has observed that Board processes carry with them an implicit assumption that WCB claimants lack the values that most Ontarians share: the dignity of work, a pride in personal honesty; and, an aversion to taking something for nothing. The Chairman reasoned that many of the WCB's service problems would disappear if Board processes truly reflected the personal values of most Ontarians.³⁷

The Chairman informed the Committee that in order to improve service delivery, he plans to reconstruct a Workers' Compensation Board with a human face.³⁸ To achieve this, he plans to place service delivery above all other Board goals. While it may not be possible to please everyone, he emphasized that the Board will address the legitimate concerns of workers and employers with compassion and efficient management. He indicated that the Board will need time to transform the Workers' Compensation Board into the responsive public agency that all stakeholders want it to be. He is hopeful that as client service improves, the Board can enhance the growing partnership between labour and management. This partnership is paramount, he argued. He added that in the years ahead, the survival of Ontario's economy will depend largely on the degree of partnership between the two parties.

In response to Mr. Di Santo's stated commitment to build a Board with a human face, Committee Members wondered how he proposed to inject healthy and positive changes at the Workers' Compensation Board. Mr. Di Santo responded that although he has been Chairman for only a short time, he has been touring the Board and talking to employees. Board staff have indicated to him a genuine interest in being helpful to their clients. Furthermore, Board staff have indicated that they wish to receive support for this new direction from the top. The Chairman told Committee Members that he is confident that the Board is moving toward the establishment of a service ethic, and will ultimately achieve quality relationships with its clientele.

Brian King, Vice-Chairman

When Mr. Brian King, Vice-Chairman of the WCB, appeared before the Standing Committee, he also underscored his commitment to promote service at the Board. Mr. King drew the Committee's attention to the Board's Mission Statement noting that it reflects the fact that quality service is one of the Board's top priorities.³⁹ While some of the Board's shortcomings (i.e. the telephone service) can be cleared up quickly, other deficiencies will take longer to correct.⁴⁰ In terms of the telephone service, Mr. King pointed out that service plummeted in October 1990 when the Board was receiving as many as 21,000 phone calls a day. As the service problems began to settle, so did the calls. The Board is now down to about 16,000 telephone calls a day.

In terms of the Board's other shortcomings, Mr. King told the Committee that staff training will be the Board's first priority. Given their strategic importance to the whole operation, staff at the primary adjudication level will be particularly targeted for skills training.

In summing up the root cause of problems at the WCB, Mr. King expressed his view that service is not the real problem. It is merely the symptom of a

couple of larger difficulties being faced by workers' compensation boards across the country. The first difficulty concerns the advent of new types of claims such as chronic stress and repetitive motion injuries. These are claims with which most compensation boards across Canada have had little adjudicative experience. Such claims are less straightforward to adjudicate as compared to trauma, for example. These newer types of compensation claims are generating considerable public debate as to whether they should properly fall under the workers' compensation system at all, or, under a universal disability system.⁴¹

The second factor impeding service levels at the WCB, in Mr. King's view, is the adversarial relationship that exists between the key stakeholders - employers and workers. The disharmony operates at the level of adjudication right through to the appeal process. The Vice-Chairman is concerned that the adversarial relationship between the two parties will spill over onto and impede the rehabilitation of injured workers back into the workforce.

COMMITTEE RECOMMENDATIONS

Members observed that all witnesses who appeared before this Committee clearly indicated that service levels at the Workers' Compensation Board are unacceptable to its stakeholders. The Standing Committee on Resources Development concurs with this assessment. While Members understand that new technology and constant policy changes are partly responsible for inadequate service levels, they want to emphasize that this situation must not be allowed to continue. The Committee believes that quality service should be paramount to the Board's operations.

The Committee therefore recommends that:

An operational review of the service performance of the Board (as recommended by the Office of the Employer Advisor) should be conducted immediately. This operational review should be conducted

by the WCB itself in order to build internal commitment to the process. Such a review would examine current service levels in terms of stakeholder expectations and the resources currently devoted to such major activities as claims adjudication, assessment and rehabilitation. It is further recommended that the Chairman of the WCB be the official responsible to ensure that this review is conducted. The concerns which should be addressed in the context of this operational review are as follows:

HUMAN RESOURCES: Deployment, supervision and direction of

- (a) Adjudicators*
 - 1) Training*
 - 2) Caseloads*
- (b) Vocational Rehabilitation Counsellors*
- (c) Decision Review Branch and Hearings Officers*

TECHNOLOGY/EQUIPMENT

- (a) Delay*
- (b) Lack of responsiveness*
- (c) Cost (imaging equipment)*

WRITTEN COMMUNICATIONS

- (a) Time frames for acknowledgement/response*
- (b) Use of plain language*

The Committee anticipates that the Board will be making changes in the area of staffing by: reducing the caseloads of adjudicators; providing adequate adjudication training; removing the impediments to timely adjudication; and, addressing the concerns about staffing shortages and staff qualifications in the area of vocational rehabilitation.

The Committee also hopes that the Board will turn its attention to its organization by: monitoring the ISU system with respect to ensuring its efficient and effective functioning; and re-examining the role of the Decision Review Branch.

In terms of electronic imaging and telephone technology, the Committee would like to see the Board improve this area by: thinking through the adjudication function and working at adapting the electronic imaging to better meet the needs of adjudication staff; ensuring that clients telephoning the Board have the option of speaking to an employee rather than an answering machine; and, ensuring that there are adequate privacy safeguards associated with the Interactive Voice Response system.

In terms of Board written communications, the Committee anticipates that the Board will improve this area by: invoking a more rapid turn-around time when responding to clients' written correspondence; and, ensuring that all Board forms, documents and correspondence are written in a clear, simple manner. The Committee further anticipates that when developing policy, the Board will consult with its clients and keep in mind their need for a system that is accessible, rather than overly legalistic and complex.

The Committee expects that in the Board's operational review, the WCB will attempt to address the foregoing concerns and also describe what action they will be taking to remedy these shortcomings.

During Committee deliberations, Members reflected on the large percentage of an MPP's constituency workload that involves helping constituents resolve Workers' Compensation claim disputes. Committee Members reasoned that if the Office of the Worker Advisor (OWA) had more resources in the form of satellite offices (to augment its 13 regional offices), this would reduce the considerable WCB workload faced by MPP constituency staff. OWA staff stated that they attempt to resolve claim disputes at the primary adjudication and decision review stage. Committee Members believe, however, that if the OWA had more resources to intervene in problematic WCB cases at the primary adjudication stage, rather than later in the process, this would result in fewer cases reaching the appeal stage.

The Committee therefore recommends that:

The resources of the Office of the Worker Adviser should be enhanced with a view to making their services more accessible to clients. The Ministry of Labour may want to consider establishing several satellite or store front offices operating 2-3 times per week. The Office of the Worker Adviser should also intervene in problematic WCB cases earlier rather than later in the process.

The Committee also reasoned that if appeal decisions were monitored more closely, the decisions could be communicated back to the adjudication level. This tracking of appeal decisions would make the system more responsive and hopefully alleviate the volume of wrong decisions that will need to be reversed at the appeal stage.

The Committee therefore recommends that:

Appeals should be monitored and the relevant decisions communicated to the adjudication staff.

The Committee takes the view that the Board's primary function is to be helpful to its clients. In order to provide useful service, the Board needs to receive client feedback on an ongoing basis. Members considered that if the Board developed a survey that monitored client satisfaction, it would have some means of knowing whether or not the Board's efforts at improving its operations are succeeding. Members strongly emphasized that such a client satisfaction survey should be brief, clear and straightforward in keeping with the overall need to render Board processes "client-friendly". While Members do not wish to see this initiative distract staff from their primary duties to their clients, at the same time, Members believe that the Board needs to know on a regular basis how their operations are being perceived.

The Committee therefore recommends that:

The Board should develop a simple, straightforward client satisfaction survey in order to elicit client feedback concerning the on-going service improvement efforts of the WCB.

The Standing Committee on Resources Development expects that once the Chairman of the WCB has initiated this operational review, he will table an interim status report to the Legislature, through the Minister of Labour, two months from the date that the WCB receives the Standing Committee's report. The Committee further expects the WCB to table a final report on its operational review 6 months from the date of tabling the Standing Committee's report.

The Standing Committee encourages the Chairman of the WCB to make this operational review a top priority and to personally ensure that it is carried out. Committee Members clearly expect a turn-around at the WCB. The Standing Committee would like to see the Chairman of the WCB aim for ongoing service improvement at the Board. It sees this operational review as an opportunity for the Board to address service concerns in a self-regulatory, internal manner. If, however, at the conclusion of the operational review the Board has shown little progress in upgrading its service levels, the Committee will be making alternative recommendations to the Legislature, namely, that a value-for-money audit be conducted by the Provincial Auditor.

The Committee wishes to draw attention to the fact that irrespective of which political party holds office in Ontario, the state of the Workers' Compensation Board reflects the attitude of government towards the well being of its citizens. Committee Members expressed the hope that this and all future governments in this province will monitor this important agency and give it the direction and support it deserves.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. *An operational review of the service performance of the Board (as recommended by the Office of the Employer Advisor) should be conducted immediately. This operational review should be conducted by the WCB itself in order to build internal commitment to the process. Such a review would examine current service levels in terms of stakeholder expectations and the resources currently devoted to such major activities as claims adjudication, assessment and rehabilitation. It is further recommended that the Chairman of the WCB be the official responsible to ensure that this review is conducted. The concerns which should be addressed in the context of this operational review are as follows:*

HUMAN RESOURCES: Deployment, supervision and direction of

- (a) Adjudicators
 - 1) Training
 - 2) Caseloads
- (b) Vocational Rehabilitation Counsellors
- (c) Decision Review Branch and Hearings Officers

TECHNOLOGY/EQUIPMENT

- (a) Delay
- (b) Lack of responsiveness
- (c) Cost (imaging equipment)

WRITTEN COMMUNICATIONS

- (a) Time frames for acknowledgement/response
 - (b) Use of plain language
2. *The resources of the Office of the Worker Adviser should be enhanced with a view to making their services more accessible to clients. The Ministry of Labour may want to consider establishing several satellite or store front offices operating 2-3 times per week. The Office of the Worker Adviser should also intervene in problematic WCB cases earlier rather than later in the process.*

3. *Appeals should be monitored and the relevant decisions communicated to the adjudication staff.*
4. *The Board should develop a simple, straightforward client satisfaction survey in order to elicit client feedback concerning the on-going service improvement efforts of the WCB.*

FOOTNOTES

1. The Ontario Mining Association had this to say about the service delivery focus of these hearings on the WCB: "The OMA believe that the exclusive focus of these hearings, being limited to service delivery, while helpful, will most likely miss the mark in providing the required system analysis and appropriate solutions to the problems." Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, Ontario Mining Association, Submission to the Committee (Toronto: Ontario Mining Association, 21 June 1991), p. 1.
2. Ontario, The Workers' Compensation Board 1989 Annual Report (Toronto: The Board, 1989), p. 11.
3. WCB 1989 Annual Report, p. 11.
4. Ontario, Workers' Compensation Board, Bulletin (Toronto: The Board, December 1990), p. 4.
5. WCB, 1989 Annual Report, p. 42.
6. Correspondence with background information from Brian King, Vice-Chairman of Administration, Workers' Compensation Board, to Lorraine Luski, Researcher, Standing Committee on Resources Development, 1 May 1991.
7. Ibid.
8. The first Weiler Report was Reshaping Workers' Compensation for Ontario (1980); the second was Protecting the Worker from Disability: Challenges for the Eighties (1983); and, the third was Permanent Partial Disability: Alternative Models for Compensation (1986).
9. Ontario, Workers' Compensation Board, 1990 Annual Report (Toronto: The Board, 1990), p. 5.
10. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st session (29 May 1991):1730-2.
11. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (3 June 1991):1600-2.
12. WCB 1990 Annual Report, p. 6.
13. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (29 May 1991): 1615-2.
14. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (10 June 1991): 1705-2.

15. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (29 May 1991): 1710-2.
16. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (3 June 1991): 1630-3.
17. Ibid., p. 1655-1.
18. Ibid., p. 1650-3.
19. Subsequent to the June 1991 Committee hearings on service levels at the WCB, Committee staff verified with the WCB that the 300 Adjudicator Assistant positions were abolished approximately one month ago. Of those 300 positions, approximately 150 are being trained and upgraded into adjudicators. Approximately 50 are being trained for vocational rehabilitation caseworker positions. Another 50 are moving into support service positions. About 40 others will not have their contracts renewed. According to Brian King, Vice-Chairman of the WCB, these re-deployment decisions were made on the basis of the employees' abilities and preferences. Mr. King also noted that after listening carefully to all the witness presentations, the Board is planning to take action on a number of other fronts to improve service at the Board. Telephone conversation with Brian King, Vice-Chairman, Workers' Compensation Board, Toronto, 17 October 1991.
20. WCB 1990 Annual Report, p. 15.
21. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (5 June 1991): 1720-3.
22. Ibid., p. 1705-2.
23. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (10 June 1991): 1625-1.
24. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (12 June 1991): 1605-2.
25. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (12 June 1991): 1600-2.
26. Ibid., 1635-1.
27. Ibid., 1700-1.
28. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (10 June 1991): 1550-2.
29. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (10 June 1991): 1730-3.

30. WCB 1990 Annual Report, p. 21.

31. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, Labourers' International Union of North America, Presentation to the Standing Committee (Toronto: Labourers' International Union of North America (Local 183), 4 June 1991), p. 2.

32. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (5 June 1991): 1635-2.

33. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (10 June 1991): 1610-1.

34. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, Toronto Injured Workers' Advocacy Group, Submission to Committee (Toronto: Injured Workers' Advocacy Group, 10 June 1991), p. 2.

35. Ibid., p. 3.

36. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 35th Parliament, 1st Session (12 June 1991): 1630-1.

37. Ibid., p. 1630-2.

38. Ibid., p. 1630-2.

39. The Human Resources Mission Statement of the Workers' Compensation Board reads as follows: "The Board's employees are its most important asset. Whatever the Board achieves, it achieves through its people. A working environment which allows employees to do their work well is the most important condition for achieving the four strategic goals of the Board's Mission Statement: service excellence; financial soundness; public understanding; and, responsible administration."

40. During the public hearings, Mr. Brian King, Vice-Chair of the WCB explained how the Board hopes to improve the telephone system. The plan is to ensure that incoming calls to the WCB will initially be responded to by a human voice. Attempts will be made to put the call through to the party the caller wishes to speak to. If that party is unavailable, the caller will be asked if he/she wishes to leave a message on the answering machine, or with the person who answered the telephone. It is hoped that this new system will be up and running in a few months. Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, "Preliminary Transcript," 1st Session (12 June 1991): 1725-2.

41. Since 1984, the Ontario Mining Association has supported the proposal of a Universal Disability Insurance Program funded by employers, workers and government, Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Resources Development, Ontario Mining Association, Presentation to the Standing Committee (Toronto: Ontario Mining Association, 21 June 1991), p. 5.

APPENDIX



Legislative Research Service
Legislative Library
Service de recherches
Bibliothèque de l'Assemblée législative

Legislative Building
Édifice de l'Assemblée législative
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1A2

(416) 325-3675
(416) 325-3637
Fax (416) 325-3696

F194,4/91-92

WORKERS' COMPENSATION BOARD SERVICE DELIVERY REVIEW SUMMARY OF WITNESS RECOMMENDATIONS*

Prepared for:

Standing Committee on
Resources Development

Prepared by:

Lorraine Luski
Research Officer
Legislative Research Service

October 1991

- * Projects prepared by the Legislative Research Service are designed in accordance with the requirements and instructions of the **Committee** making the request. The views expressed should not be regarded as those of the Legislative Research Service or of the individual preparing the project.

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
SUBMISSIONS PRESENTED	i
INTRODUCTION	1
RECOMMENDATIONS RE: STAFFING	2
Proposals re: Staffing	2
Employee Training	2
Service Standards	2
Adjudication Staff	2
Vocational Rehabilitation Staff	3
Hearings Officers	4
RECOMMENDATIONS RE: ORGANIZATIONAL CHANGE	4
Proposals re: Board of Directors	4
Proposals re: Integrated Service Units (ISUs)	4
Complex Case Units	5
Proposals re: Decision Review Branch	5
Proposals re: Revenue Branch	5
Halt Organizational Change	6
RECOMMENDATIONS RE: TECHNOLOGY/EQUIPMENT	6
Telephone Answering Machines	6
RECOMMENDATIONS RE: WRITTEN COMMUNICATIONS	6
RECOMMENDATIONS RE: POLICY	7
Proposals re: WCB Policy Statement	7
Claims Challenges	7
Operational Policy Manuals	8
Employees should help fund WCB	8
Proposals re: Vocational Rehabilitation	8
Proposals re: Claims Adjudication	9
Proposals re: Occupational Disease Adjudication	10
Proposals re: Medical Assessments	10
Policy Proposals re: Decision Review	10
Proposed Policy re: Appeals Tribunal	10

TABLE OF CONTENTS (continued)

	<u>Page No.</u>
MISCELLANEOUS RECOMMENDATIONS	11
Recommendations by SCRD	11
Proposed Moratorium on Strategic and Operational Policies	11
Operational Review	12
Value For Money Audit on WCB by Provincial Auditor	12
Review Accident Fund	13
Establish Royal Commission	13
Establish Universal Disability Insurance Program	13
Victims of Industrial Disease	14
Role of Private Sector	14
Health and Safety Education and Training	14

SUBMISSIONS PRESENTED

The following groups and individuals were invited to appear before the Standing Committee on Resources Development or submitted written material.

Abbreviation	Organization/Individual	Exhibit #
CARP	Canadian Association of Rehabilitation Personnel	017
CUPE (1750)	Canadian Union of Public Employees (Local 1750)	001
CAAW (27)	Carpenters And Allied Workers (Local 27) (United Brotherhood of Carpenters & Joiners of America)	011
COCA	Council of Ontario Construction Associations	015
CMA	Canadian Manufacturers' Association	014
EAC	Employers' Advocacy Council	010
ECWC	Employers' Council on Workers' Compensation	007
JWC	Jack White Consulting	003
K-WIWG	Kitchener-Waterloo Injured Workers' Group	005
LIUNA	Labourers' International Union of North America	010
OEA	Office of the Employer Advisor	006
OFL	Ontario Federation of Labour	004
OMA	Ontario Mining Association	017
OWA	Office of the Worker Advisor	009
TIWAG	Toronto Injured Workers' Advocacy Group	013

Abbreviation	Organization/Individual	Exhibit #
UIW	Union of Injured Workers	
WG	Windsor Group	016

INTRODUCTION

This summary lists recommendations provided by witnesses to improve service levels at the Workers' Compensation Board. The summary of recommendations is drawn from the oral and written submissions presented to the Standing Committee on Resources Development.

RECOMMENDATIONS RE: STAFFING

Proposals re: Staffing

- The Board should restore the position of counselling specialists.
(TIWAG)
- Given the importance of human resources generally to the WCB's ability to provide good service, a vice-president of human resources should be established.
(OEA)

Employee Training

- Employee training is vital to ensure that policies are well understood and applied fairly and consistently.
(ECWC; OEA; JWC)

Service Standards

- The WCB should develop appropriate service standards for staff including standards for proper information gathering regarding claims.
(OFL)

Adjudication Staff

- Those in senior adjudicative positions should have the necessary experience and expert knowledge. Efforts should be made to ensure that the more qualified staff are advanced to the senior positions.
(CMA)
- The WCB should monitor the assistant adjudicator program to determine its effectiveness. The WCB should also maintain a comprehensive training program in this area with the ultimate goal of advancing assistants to adjudicator positions.
(OEA)

- The position of assistant adjudicators should be re-evaluated with a view to the possible elimination of these positions. The Board should, however, assess the knowledge base of those currently in the positions to determine their suitability as trainees for positions in adjudication.

(CMA)

- Claims adjudication needs bipartite study/consultation. More responsibility and respect needs to be given to the adjudicator's role. Adjudicators should be granted their democratic right to organize in order that they can bargain for better working conditions. It is imperative that WCB adjudicators be included in the Crown Employees Collective Bargaining Act.

(OFL)

- An adjudicator, who is having a problem determining entitlement due to lack of information, should be able to notify either the worker or the employer within a matter of days (not weeks); request the information; and, allow a couple of weeks for it to be received. Should it not arrive within three weeks, a decision should be made. An adjudicative decision should, therefore, be rendered within the first six weeks.

(JWC)

- Lower caseloads; examine staff turnover; require more training; minimize the movement of files among adjudication staff; consult with front line staff; and review stress management practices.

(OWA)

- File loads should be reduced to reasonable limits, perhaps a target of 100 active files per adjudicator, until the effectiveness of the assistant adjudicator program and imaging technology are evaluated.

(OEA)

- Case loads should range between 100 to 125 at the entitlement adjudication stage and a more reasonable level at the benefits adjudication stage.

(CMA)

Vocational Rehabilitation Staff

- C.A.R.P. members should be considered and used as experts in the field of rehabilitation services.

(CARP)

- C.A.R.P. should be recognized as the only representative body for rehabilitationists.
(CARP)
- C.A.R.P.s accreditation process should be recognized as a qualification for employment at the WCB. Certification should be required for vocational Rehabilitation Counsellors.
(CARP)
- Professional standards should be required to provide rehabilitation to impaired and disabled citizens of Ontario. This would include certification of all professionals providing case management and vocational rehabilitation, specifically the Certified Rehabilitation Counsellor (CRC).
(CARP)
- Vocational Rehabilitation Caseworkers (VRC) are inexperienced. More training and closer supervision are required.
(LIUNA)

Hearings Officers

- More hearings officers are needed. The Board may wish to assign other qualified staff temporarily during peak hearing demand. Moreover, the Board should hold hearings in Kitchener.
(OWA)

RECOMMENDATIONS RE: ORGANIZATIONAL CHANGE

Proposals re: Board of Directors

- Legislation should be passed formally creating a bipartite board so that in the future, no matter what government is in power, fair policies will be bargained by the two stakeholders.
(OFL)

- Permit stakeholder groups to appoint their own representatives to the Board of Directors, Workers' Compensation Appeal Tribunal, Office of the Employer Adviser and Office of the Worker Adviser.

(EAC)

- Canadian Association of Rehabilitation Personnel (C.A.R.P.) should be represented on the Ontario WCB Corporate Board of Directors.

(CARP)

Proposals re: Integrated Service Units (ISUs)

- The service delivery review proposed by the Toronto Injured Workers' Advocacy Group should examine whether or not the ISU system has worked, or whether it needs to be scrapped or changed substantially.

(TIWAG)

- Certain 'routine' diseases which are less complex in nature and which arise frequently in local industries should be adjudicated by local ISU staff with technical support from the Complex Case Unit -- D. (The Complex Case Unit which deals with occupational disease cases.)

(OWA)

- The WCB should establish annual internal audits of the ISUs to ensure that they provide quality service to stakeholders and to identify backlogs as early as possible.

(OEA)

- The Construction Integrated Service Unit needs to be given sufficient resources to develop expertise to accommodate injured workers into new employment opportunities.

(COCA)

Complex Case Units

- Maintain local adjudication except in cases involving rarely encountered medical issues. Try 'team' adjudicating on particularly complex cases. Notify the worker if the case must be transferred to the Complex Case Unit.

(OWA)

Proposals re: Decision Review Branch

- The Decision Review Branch (DRB) should be eliminated in order to expedite the appeal process. DRB specialists would become senior adjudicators providing guidance and leadership to adjudicators in the Integrated Service Units (ISUs) and regional offices in addition to adjudicating difficult claims.

(OEA)

- Decision Review Specialists should be returned to the Hearings Branch to raise their image and independent status.

(TIWAG)

Proposals re: Revenue Branch

- The OEA recommends that the WCB:
 - review the effectiveness of the specialist system within the Revenue Branch;
 - restore full assessment and revenue functions to the regional offices;
 - establish an appeal system within the Revenue Branch to deal expeditiously with employer appeals regarding revenue matters;
 - establish a permanent employer advisory board to consult with the Revenue Branch on the maintenance and improvement of the Branch's service. This would provide a channel for listening to employers on the quality of service and receiving ongoing suggestions for improvements.

(OEA)

- The Minister should immediately request the Board to suspend any further revenue initiatives.

(EAC)

Halt Organizational Change

- Wholesale organizational structure and personnel change at the Board must halt, and technical changes already under way must be permitted to gel.

(ECWC; EAC)

RECOMMENDATIONS RE: TECHNOLOGY/EQUIPMENT

Telephone Answering Machines

- The WCB should re-examine the use of answering machines and voice mail to ensure that all callers receive a prompt response. The WCB should develop guidelines to restrict the use of answering machines and return the option of speaking to a person.

(OEA; OFL)

- Minimize the use of the voice mail system and ensure that confidentiality of information is protected in its application.

(OWA)

- Increase telephone accessibility of claims adjudicators. In cases where there is concern about service delivery, allow the client public to have access to management staff. Possibly consider removing new telephone system. Alternatively, consider implementing a telephone system to ensure that calls are returned by the adjudicator within a 24 hour period.

(CMA)

RECOMMENDATIONS RE: WRITTEN COMMUNICATIONS

- The Board should implement a policy on acknowledgement letters, setting a reasonable response time.

(OEA; CMA)

- The Board should use plainer language in correspondence. Involve front line staff in the formation of a communications strategy.

(OWA)

- The WCB should review its policies and procedures on communication with employers and other stakeholders, with a view to ensuring employers are properly advised of all developments in their files.

(OEA)

- A system should be implemented at the Board requiring the immediate acknowledgement of correspondence (within 24 hours of receiving a letter). The Board should issue a further letter within a reasonable time frame outlining the enquiries being conducted in response to the issues raised in the correspondence. This proposed function should include a time frame indicating when a complete explanation could be expected. This should be overseen by a member of management to ensure its compliance.

(CMA)

- All adjudication and entitlement concerns submitted to the Board should be addressed verbally and in writing. Letters of explanation should specifically outline the concerns submitted; the Board policy; criteria to be met; and, why the decision either complies or does not comply with the policy and/or criteria. Written replies should be provided for all decisions rendered. In cases where there is delay in rendering a decision, all parties in a claim should be kept apprised of the reasons for any delays incurred. A quality control system must also be implemented to ensure that there is compliance to this recommendation.

(CMA)

RECOMMENDATIONS RE: POLICY

Proposals re: WCB Policy Statement

- The new administration should make a statement to reflect their concern about past and current practices of the Board and state their commitment to fundamental change. This commitment to change should reflect concern for the primary responsibility of the Board: to interpret legislation liberally and to deal with injured workers in a humane, dignified and sensitive way.

(TIWAG)

Claims Challenges

- The Board must find a way to weed out unfounded challenges to worker claims by employers and make it mandatory that an employer submit positive proof substantiating the challenge, either when submitting the Form 7, or, whenever the information becomes known to the employer. The WCB should consider giving the employee the right to review the Form 7 prior to being submitted. This would provide an opportunity for the worker to discuss employer concerns.

(JWC)

Operational Policy Manuals

- Updates to the Operational Policy manuals should be made available on a more timely basis. More importantly, the manual should provide more specifics in terms of procedures and guidelines.

(CMA)

Employees should help fund WCB

- If employees contributed a percentage of their salary to the WCB compensation fund they would have a better chance of obtaining compensation. The source of many compensation complaints is that the employers finance workers' compensation.

(K-WIWG)

Proposals re: Vocational Rehabilitation

- There should be effective and swift bipartite consultation on a new approach to rehabilitation. This could include a study of existing practices and proposals for different ones. The worker's rehabilitation should be focused on long-term, dignified employment rather than trapping the worker into various job ghettos (eg. parking lot attendant, security guard, jewellery polisher).

(OFL)

- Vocational Rehabilitation must be restored to a position where decisions are made by independent vocational rehabilitation experts and not by other non-specialized Board staff.

(TIWAG)

- Bill 162 will only work if the board operates as a communications coordinator with the worker, employer, doctor and vocational rehabilitation. If any of these operate independently, the essential elements of Bill 162 will be lost. Workers will lose important opportunities for employment and employers' costs will run out of control.

(COCA)

- All efforts should be made to ensure access to rehabilitation benefits for persons injured/disabled in industrial accidents. These persons should be ensured reasonable choice in their rehabilitation process.

(CARP)

- C.A.R.P. should be recognized as an advisory body to develop criteria for employment in the field of rehabilitation.

(CARP)

- C.A.R.P.'s Principles of Rehabilitation should be recognized and adopted as policy for the industrially injured.

(CARP)

- The Ontario Task Force recommendations on the Vocational Rehabilitation Services of the WCB and C.A.R.P. should be implemented.

(CARP)

- C.A.R.P. should assist the Legislative Committee in developing a comprehensive Rehabilitation Policy for the industrially injured.

(CARP)

- C.A.R.P. should assist both the WCB and the Legislative Committee with Workers' Compensation Reform.

(CARP)

- C.A.R.P. should be represented on the WCB external committee on WCB compliance with Workers' Compensation Reforms.

(CARP)

- The Functional Abilities Evaluation system should be restructured in order to be assistive in placing the injured.

(CARP)

- Develop policy for the individual rehabilitation plan design.

(CARP)

- Remove the concept of "deeming" from WCB Legislation and policy. C.A.R.P. would be interested in developing the alternative to "deeming."

(CARP)

Proposals re: Claims Adjudication

- Where employers have made objections to the allowance of a claim, an adjudicator should discuss the objections with an employer prior to any payment being made.

(OEA)

Proposals re: Occupational Disease Adjudication

- The Board should add the diseases, with respect to which they now rely on eligibility rules, to Schedules 3 and 4 of the Act and give back to workers the benefit of the section 122 presumptions.

(OWA)

- The WCB must make a priority of occupational disease and make more resources available in order to evaluate claims and conduct studies. Strict time limits should be applied on decision-making respecting claims. The Board must also add more diseases to Schedule 3 and 4 of the Act, namely, mesothelioma, which was recommended by the Industrial Disease Standards Panel.

(OFL)

Proposals re: Medical Assessments

- Medical assessments should be conducted in the locale of the injured worker, thus eliminating the expense involved in travel to Toronto.

(K-WIWG)

- A roster of doctors should be used to avoid disputes respecting medical opinions and to reduce the necessity and number of medical reports. There needs to be some uniformity and control with respect to the costs of

medical reports. There needs to be an independent roster of doctors, selected with input by injured workers.

(WG)

Policy Proposals re: Decision Review

- Decision making should be based upon the merits of the case and not based on monetary value of the claim. Presently there is a review by a manager or technical advisor for claims at the \$10,000 level and a review by an Assistant Director at the \$15,000 level. There are unnecessary checks and balances in the system.

(WG)

Proposed Policy re: Appeals Tribunal

- The Appeal Tribunal (W.C.A.T.) should be directed (through the Act) to decide the narrow issue of whether or not the Board has applied its policy correctly. The W.C.A.T. should not be permitted to influence or establish board policy. That role ought to be the sole responsibility of the board and its appointed Board of Directors.

(EAC)

- The appeals process must be structured so as to not only facilitate release of claim file documents on a more timely basis, but also to expedite referral of the files through the various levels of appeal. A time period of one year to have a file reach the final internal level of appeal (i.e. a Hearings Officer decision) is unacceptable. A file should be before a Decision Review Specialist, at the very latest, three months after the original decision. A Hearings Officer hearing should be scheduled within one month from the date of the Decision Review Specialist's decision, and a Hearings Officer decision should be rendered within one month from the date of the Hearing.

(CMA)

- The WCB should consider removing appeal issues primarily involving employers (these would arise most often in the revenue branch) from the regular appeal system and placing them in an employer fast track system.

(OEA)

- Amend section 86(n) of the Act so that the Appeal Tribunal has the final say. Consider providing the Ombudsman with the power to direct reviews, or, alternatively, eliminate the Ombudsman's authority in WCB matters.

(WG)

MISCELLANEOUS RECOMMENDATIONS

Recommendations by SCRD

- The Standing Committee on Resources Development (SCRD) should not present the new chairperson and vice-chairperson of the WCB with a long list of recommendations for change. Rather, the committee should indicate to the Board where service levels are inadequate and simply direct them to go out and improve these systems.

(COCA)

Proposed Moratorium on Strategic and Operational Policies

- A moratorium should be placed on the development and implementation of new strategic and operational policies. Time is necessary to allow staff to grapple with those policies currently in the mix.

(ECWC)

Operational Review

- An operational review of the service performance of the board should be conducted. This operational review should be conducted by the WCB itself in order to build internal commitment to this process. Such a review would examine current service levels in terms of stakeholder expectations and the resources currently devoted to major activities, such as claims adjudication, assessment and rehabilitation.

(OEA)

- In order for the results of the proposed 'operational review' to yield accurate findings on service delivery, the OEA recommends that a six-month moratorium be placed on the implementation of new policies or major innovations in technology and procedures.

(OEA)

Value For Money Audit on WCB by Provincial Auditor

- Government should undertake a complete assessment of the Board's financial and service operations in the form of a "value for money audit" by the Provincial Auditor.

(ECWC;COCA)

- Government should conduct a "value for money" audit by an independent auditor to ensure that the resources of the WCB are put to their best possible use.

(CMA)

- The Minister should request an "operational audit" and a "value for money audit" be conducted by the Office of the Provincial Auditor.

(EAC)

- The new administration should hire an independent consulting firm to review service delivery. This review should include input from injured workers and their organizations. The views of injured workers and their representatives should be considered in any review of the law, policies or procedures.

(TIWAG)

- The Minister should establish a "problem solving" committee comprised of board and ministry staff and representatives from the stakeholder groups to deal with the problems identified through the "value for money" audit by the provincial auditor and problems known to presently exist within the system. The Committee would focus on:

a) Adjudication

- Review present caseloads and backlog;
- Review entitlement, payment and medical management issues;
- Review training and development of adjudicators;
- Review current communications systems/methods;
- Establish comprehensive performance standards for all integrated service units.

b) Vocational Rehabilitation

- Review present rehabilitation practices of board and identify problems related to lack of employment as a consequence of the economic climate in Ontario;

- Review caseloads of Board Rehabilitation Staff.

c) Revenue

- establish a permanent employer advisory committee to provide guidance to the Revenue Branch on improvement of the Branch's services;

d) Appeal Process

- Review the effectiveness of the present appeal process and its multi-level approach.

(EAC)

Review Accident Fund

- The Minister should request a review of the Accident Fund by the Provincial Superintendent of Insurance.

(EAC)

Establish Royal Commission

- The Government should establish a Royal Commission into the state of the Ontario Workers' Compensation Board to evaluate its mandate and effectiveness.
- Establish a Royal Commission to study the need for the provision of Industrial Rehabilitation Services to be independent from the Ontario WCB and to be established as an independent body.

(CUPE 1750))

(CARP)

Establish Universal Disability Insurance Program

- The government should review the possibility of a universal disability insurance program to be funded by employers, workers and government.
- We do not feel that such a Royal Commission should examine the WCB with the idea of replacing it with a universal disability insurance program.

(OMA; KWIWG)

(CUPE 1750)

Victims of Industrial Disease

- Rights of victims of industrial disease should be protected.

(CARP)

Role of Private Sector

- The private sector's role in providing health/social services should be recognized. Utilization of private sector accredited and certified rehabilitation benefit providers can reduce public sector costs.

(CARP)

Health and Safety Education and Training

- The Board should place more emphasis on the health and safety of employees. This would lead to involvement in health and safety clinics. More emphasis needs to be placed on education, training and retraining.

(WG)

**MINORITY OPINION AND RECOMMENDATIONS OF THE PROGRESSIVE
CONSERVATIVE PARTY MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON
RESOURCES DEVELOPMENT REPORT ON SERVICE DELIVERY AT THE
WORKERS' COMPENSATION BOARD.**

- In 1990, the average premium per \$100 of payroll was \$3.18, up from \$2.17 in 1984. Ontario's \$3.18 compares with \$2.32 for Quebec, \$1.98 for Alberta, \$1.93 for British Columbia and \$1.60 for Saskatchewan.
- Assessment rates have increased by 83 per cent since 1980.

The financial position of the province is equally precarious. In April the Treasurer introduced the largest provincial deficit in Canadian history. The \$9.7 billion deficit is only the beginning. Over the life of the NDP government, the provincial debt will double to \$77 billion. Faced with mounting social assistance costs, the Treasurer recently announced mid-year expenditure adjustments to try to keep his \$9.7 billion deficit from increasing.

The Premier and Treasurer are fond of claiming they are broke, and yet their own colleague's are making recommendations that will require the Treasurer or the employer-financed WCB to open their already empty purses.

The majority states that as a result of the operational review the Board will make changes in the area of staffing by: reducing the caseload of adjudicators; providing adequate adjudication training; removing impediments to timely adjudication; and, addressing the concerns about staffing shortages and staff qualification in the area of vocational rehabilitation.

Employers, who have recently received their 1992 assessment notices which will dramatically increase their WCB costs, will have to pay additional premiums to cover the cost of any new initiatives related to service delivery.

The Employers' Council on Workers' Compensation, in their submission before the Committee, stated "Legislators must not forget that the costs of the WCB system are currently at the point of threatening its sustainability." The Board already collects \$2.5 billion from 204,000 employers annually.

The recommendation to increase funding for the Office of the Worker Advisor to establish satellite offices to ease the WCB workload faced by MPPs will require a budgetary increase for the Ministry of Labour. The Treasurer, well-known for his 1985 complaint that 50% of his constituency work was WCB related, will no doubt approve of this recommendation. However, the failure of the majority to determine the cost of establishing and staffing these offices demonstrates the inherent fiscal irresponsibility of this government's approach to policy development and implementation.

Too many government public policy decisions are initiated without any consideration as to how they will impact on existing government-mandated costs on business. The PC Caucus believes that it should be mandatory that the government undertake a cost/benefit analysis of all new programs and policy initiatives, subject to public review and comment.

The PC members of the Committee understand that workers are frustrated with a system that takes too long in its approval of claims, issues substantial overpayments and then cuts off or substantially reduces claims without explanation. However, improvements in service delivery cannot be made without considering the costs of the program enhancements. We believe that in-depth cost/benefit analysis will enable the Board to make decisions that will be of benefit to both employers and employees.

The report also recommends that a value-for-money audit of the WCB by the Provincial Auditor should only be conducted if the operational review is unsuccessful. The PC Caucus disagrees. Given the rapidly escalating premiums and explosive growth of the unfunded liability, the government should commission the Provincial Auditor to conduct a value-for-money audit immediately.

During the course of the committee hearings, employers indicated that high WCB premiums are a factor in making Ontario businesses uncompetitive. If Ontario businesses are uncompetitive, there will be fewer jobs created in this province. We believe that an external audit that closely scrutinizes WCB finances to achieve cost savings is essential and will not compromise the

internal review of service levels.

Finally, since it is generally agreed by all stakeholders that the current poor service record of the WCB can be attributed to the massive change the system has undergone with the passage of Bill 101 and 162, the government should introduce a moratorium on the implementation of new policy until 1993. This will give the Board and WCB staff time to fully integrate the dual-award system for permanent disabilities and refine its vocational rehabilitation program.

RECOMMENDATIONS:

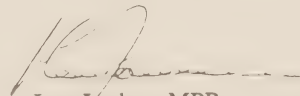
We, the Progressive Conservative Caucus members of this committee, recommend that:

1. The Provincial Auditor be immediately commissioned to conduct a value for money audit of the Workers' Compensation Board;
2. Upon completion of the operational review, and before any additional resources are allocated to such major activities as claims adjudication, assessment and rehabilitation, the Chairman of the WCB table in the House a detailed cost/benefit analysis of the proposed policy changes, including specific justification for any increases in staffing levels;
3. Before the Minister of Labour allocates additional resources to the Office of the Worker Advisor to establish satellite offices (to augment its 13 regional offices), that would reduce the considerable WCB workload faced by MPP constituency staff, the Minister table in the House a detailed cost-benefit analysis;
4. A moratorium on all WCB policy changes until 1993 be established;
5. Any future changes to the scope of coverage, including workplace stressors and non-causal effect for occupational disease, should be fully and publicly debated in the Legislature.

Respectfully submitted,



Ted Arnott, MPP
Wellington



Leo Jordon, MPP
Lanark-Renfrew

October 23, 1991

RECOMMANDATIONS :

Les membres progressistes-conservateurs du comité recommandent ce qui suit :

1. Que l'on demande immédiatement au vérificateur provincial d'effectuer une vérification d'optimisation des ressources de la Commission des accidents du travail.
2. Que, à la fin de l'examen opérationnel, et avant d'affecter d'autres ressources aux activités principales comme l'indemnisation, l'évaluation et la réadaptation, le président de la CAT dépose devant l'Assemblée législative une analyse détaillée de rendement relative aux changements de politiques proposés, en justifiant notamment les augmentations du personnel.

3. Que le ministre du Travail dépose devant l'Assemblée législative une analyse détaillée de rendement avant d'affecter d'autres ressources au Bureau des conseillers des travailleurs pour établir des antennes (en plus de ses 13 bureaux régionaux), dans le but de réduire considérablement le nombre de dossiers de la CAT dont doivent s'occuper les bureaux de circonscription des députés.

4. Que l'on impose un moratoire sur tous les changements de politique de la CAT jusqu'en 1993.

5. Que l'Assemblée législative soit saisie de toute modification future de l'étendue de la couverture, notamment les facteurs de stress au travail et les effets qui ne constituent pas une cause des maladies professionnelles.

Respectueusement,

Ted Arnot, député de Wellington

Leo Jordon, député de Lanark-Renfrew

Le 23 octobre 1991

vérification externe qui examine en profondeur les finances de la CAT afin de réaliser des économies est essentielle et ne nuira pas à l'examen interne de la qualité des services.

Enfin, puisque la plupart des intéressés s'entendent pour dire que le piètre état des services offerts actuellement par la CAT peut être attribué à un changement massif du système à la suite de l'adoption des projets de loi 101 et 162, il y aurait lieu que le gouvernement impose un moratoire sur l'application de la nouvelle politique jusqu'en 1993. Ainsi, la Commission et le personnel de la CAT pourront se familiariser complètement avec le système de double indemnisation pour les invalidités permanentes, et la CAT pourra peaufiner son programme de réadaptation professionnelle.

La recommandation d'augmenter les crédits du Bureau des conseillers des travailleurs pour établir des antennes afin de réduire le temps que les députés doivent consacrer aux cas de la CAT obligera le ministère du Travail à augmenter son budget. Le trésorier, qui se plaignait déjà en 1985 que 50 pour 100 du travail de son bureau de circonscription était lié aux cas de la CAT, approuvera sans doute cette recommandation. Toutefois, le fait que la majorité se montre incapable de déterminer le coût requis pour établir et doter en personnel ces bureaux témoigne de l'irresponsabilité budgétaire fondamentale du gouvernement actuel dans l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques.

Le gouvernement prend un trop grand nombre de décisions en matière d'ordre public sans tenir compte de leurs répercussions sur les charges sociales des entreprises. Le groupe parlementaire du Parti progressiste-conservateur considère que le gouvernement devrait être tenu de soumettre tous les nouveaux programmes et mesures en matière d'ordre public à une analyse de rendement prévoyant la consultation du public.

Les membres progressistes-conservateurs du comité sont conscients du fait que les travailleurs sont exacerbés par un système qui prend trop de temps pour approuver les demandes, qui verse des paiements excédentaires très élevés et qui, ensuite, interromp ou réduit sensiblement les versements sans explication. Toutefois, on ne peut envisager d'amélioration de la prestation des services sans tenir compte de son coût. Nous croyons qu'une solide analyse de rendement permettrait à la Commission de prendre des décisions qui profiteront tant aux employeurs qu'aux employés.

Le rapport recommande également que le vérificateur provincial ne fasse une vérification d'optimisation des ressources de la CAT que si l'examen opérationnel ne porte pas fruits. Le groupe parlementaire du Parti progressiste-conservateur n'est pas d'accord avec cette position. Compte tenu de la montée en flèche des primes et de la croissance rapide de la dette non provisionnée, il serait souhaitable que le gouvernement demande au vérificateur provincial de faire une telle vérification immédiatement.

Au cours des audiences du comité, les employeurs ont affirmé que les primes élevées de la CAT sont un facteur qui nuit à la compétitivité des entreprises ontariennes. Si les entreprises ontariennes ne sont pas compétitives, elles créeront moins d'emplois dans notre province. Nous croyons qu'une

- En 1990, la prime moyenne par tranche de 100 \$ de masse salariale s'élevait à 3,18 \$, tandis qu'elle était de 2,17 \$ en 1984. Par contre, elle est de 2,32 \$ au Québec, 1,98 \$ en Alberta, 1,93 \$ en Colombie-Britannique et 1,60 \$ en Saskatchewan.
- Les taux de cotisation ont augmenté de 83 pour 100 depuis 1980.

La situation financière de la province est également précaire. En avril, le trésorier a présenté le plus grand déficit provincial de l'histoire canadienne. Ce déficit de 9,7 milliards de dollars n'est qu'un début. Au cours du mandat du NPD, la dette provinciale passera à 77 milliards de dollars, soit une augmentation de 100 pour 100. Vu l'augmentation des frais d'aide sociale, le trésorier a récemment annoncé un rajustement de milieu d'exercice des dépenses pour contenir le déficit de 9,7 milliards. Le premier ministre et le trésorier ne manquent pas l'occasion de proclamer qu'ils n'ont pas d'argent, mais leurs collègues continuent de faire des recommandations qui exigeront que le trésorier ou que la CAT, qui est financée par les employeurs, puisent encore davantage dans leurs caisses déjà vides. La majorité déclare que, à la suite de l'examen opérationnel, la Commission apportera des modifications dans le domaine de la dotation en personnel en réduisant le nombre de dossiers des agents d'indemnisation, en offrant une formation appropriée en indemnisation, en éliminant les obstacles à une prompte indemnisation et en trouvant une solution aux problèmes de pénurie et de qualification du personnel dans le domaine de la réadaptation professionnelle.

Les employeurs ont récemment reçu leur avis de cotisation de 1992, qui augmentera déjà de façon importante leurs primes de la CAT. Ils devront payer en plus des primes supplémentaires pour couvrir le coût de toute nouvelle mesure liée à la prestation des services.

Dans sa présentation devant le comité, l'Employers' Council on Workers' Compensation déclarait : « Il ne faut pas que le législateur oublie que les frais découlant du système de la CAT menacent aujourd'hui son existence même. » La Commission perçoit déjà annuellement 2,5 milliards de dollars après de 204 000 employeurs.

OPINION MINORITAIRE ET RECOMMANDATIONS DES MEMBRES DU PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR QUI ONT PARTICIPE A LA REDACTION DU RAPPORT DU COMITE PERMANENT SUR LE DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES CONCERNANT LA PRESTATION DES SERVICES DE LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL.

Nous sommes d'avis que le rapport et les recommandations de la majorité ont été élaborés sans bien tenir compte du budget actuel de la Commission des accidents du travail.

Le groupe parlementaire du Parti progressiste-conservateur est d'accord avec la conclusion principale du rapport selon laquelle la mise en oeuvre d'une nouvelle technologie et les changements continus de politiques, à la suite de l'adoption des projets de loi 101 et 162, sont en partie responsables de la mauvaise qualité des services dénoncée par les employés et les employeurs. Nous considérons qu'un examen opérationnel de la prestation des services de la Commission qui tenterait de rendre les services plus souples et plus efficaces apaiserait les préoccupations exprimées par les intéressés qui se sont présentés devant le comité.

Cependant, les membres du Parti progressiste-conservateur qui ont siégé au comité ne peuvent appuyer les recommandations présentées dans le rapport sur la prestation des services de la Commission des accidents du travail, parce que les membres du parti au pouvoir refusent de placer leurs recommandations dans le contexte des problèmes budgétaires que connaissent la province et la Commission des accidents du travail.

Récemment, on a déclaré que la CAT connaissait de graves difficultés financières. La majorité n'a pas tenu compte de ces faits.

- En 1990, la dette non provisionnée (c'est-à-dire la différence entre la valeur actuelle de son actif et de son passif) a augmenté de 7 pour 100 et est passée à 9,1 milliards de dollars.

- Le Rapport annuel de 1989 de la Commission des accidents du travail prévoyait que la dette non provisionnée atteindrait au plus 8 milliards de dollars et pourrait être épongée d'ici l'an 2007. Maintenant, on prévoit que la dette non provisionnée de 9,1 milliards de dollars passera à 10 milliards en 1992 et à 12 milliards d'ici l'an 2000. La date prévue actuellement pour l'élimination de cette dette a été repoussée à l'an 2014.

« Cette analyse du régime fiscal en vigueur dans les quatre provinces les plus industrialisées du Canada démontre que l'Ontario est la province qui impose le plus lourdement les sociétés. Dans les trois catégories de tailles, les entreprises ontariennes doivent assumer un fardeau fiscal total plus lourd que leurs homologues du Québec, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Les différences sont faibles entre l'Ontario et le Québec, surtout en ce qui concerne les PME, mais les impôts élevés en vigueur en Ontario désavantagent sérieusement les entreprises de la province par rapport à leurs concurrentes de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. »

L'impôt-santé des employeurs de l'Ontario (calculé en fonction de la masse salariale) et les primes d'accident du travail plus élevées en vigueur dans la province sont les principaux responsables de cette situation. Ils compromettent la compétitivité dont les entreprises ontariennes doivent faire preuve dans leurs transactions commerciales avec les autres provinces et contribuent à faire de l'Ontario la détentrice du taux de faillite le plus élevé au Canada. »

*Ces gouvernements qui vous saignent à blanc :
Le fardeau fiscal des PME au Canada*
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Novembre 1990

OPINION MINORITAIRE ET RECOMMANDATIONS DES MEMBRES DU PARTI
PROGRES-SIS-TE-CONSERVATEUR QUI ONT PARTICIPE À LA RÉDACTION DU RAPPORT
DU COMITÉ PERMANENT SUR LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES CONCERNANT
LA PRESTATION DES SERVICES DE LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL.

(WG)

- Il y aurait lieu que la Commission attache une plus grande importance à la santé et la sécurité des travailleurs. Cela l'inciterait à participer à des ateliers de santé et de sécurité au travail. Il faudrait promouvoir l'éducation, la formation et le recyclage.

Éducation et formation en matière de santé et sécurité au travail

(ACPR)

- Il y aurait lieu de reconnaître le rôle du secteur privé dans la prestation des services sociaux et de santé. Le recours à des spécialistes agréés en réadaptation du secteur privé réduirait les frais du secteur public.

Rôle du secteur privé

(ACPR)

- Il y aurait lieu de protéger les droits des victimes de maladies professionnelles.

Victimes de maladies professionnelles

(SCFP - 1750)

- Nous ne croyons pas qu'une telle commission royale d'enquête doive examiner la CAT dans le but de la remplacer par un régime général d'assurance invalidité.

(OMA, K-WIWG)

- Il faudrait que le gouvernement examine la possibilité de mettre sur pied un régime général d'assurance invalidité financé par les employeurs, les travailleurs et l'État.
- Mise sur pied d'un régime général d'assurance invalidité.

(ACPR)

- Établir une commission royale d'enquête sur la nécessité que les services de réadaptation professionnelle soient indépendants de la CAT et constituent un organisme autonome.

(SCFP - 1750)

- Il serait souhaitable que le gouvernement constitue une commission royale d'enquête sur la situation de la Commission des accidents du travail de l'Ontario pour évaluer son mandat et son efficacité.

Établissement d'une commission royale

tenir compte de l'avis des travailleurs blessés et de leurs représentants dans tout examen de la loi, des politiques ou des méthodes.

(TIWAG)

● Il faudrait que le ministre établisse un groupe de réflexion composé de membres du personnel de la Commission, de fonctionnaires du ministère et de représentants des divers groupes intéressés. Ce groupe serait chargé de se pencher sur les problèmes révélés à la suite de la vérification d'optimisation des ressources menée par le vérificateur provincial et sur les problèmes actuels notoires au sein du système. Il faudrait que le groupe se penche sur les questions suivantes :

- a) Indemnisation
 - examiner le nombre de dossiers et les retards actuels;
 - examiner les questions d'admissibilité, de versement et de gestion médicale;
 - examiner la formation et le perfectionnement des agents d'indemnisation;
 - examiner les systèmes et les méthodes actuels de communication;
 - établir des normes globales de performance pour toutes les unités de services intégrés.

b) Réadaptation professionnelle

- examiner les pratiques actuelles de réadaptation de la Commission et déceler les problèmes liés à la pénurie d'emplois résultant de la conjoncture économique qui règne en Ontario;
- examiner le nombre de dossiers pris en charge par le personnel de réadaptation de la Commission.

c) Recettes

- mettre sur pied un comité consultatif permanent des employeurs chargé de donner des directives à la Direction des recettes pour l'amélioration des services de cette Direction.

d) Processus d'appel

- examiner l'efficacité du processus d'appel actuel et son mode d'étapes multiples.

(EAC)

Réexamen de la caisse des accidents

- Il serait souhaitable que le ministre demande au surintendant provincial des assurances de mener un examen de la caisse des accidents.

(EAC)

Moratoire proposé sur les politiques stratégiques et opérationnelles

- Il y aurait lieu d'imposer un moratoire sur l'élaboration et la mise en oeuvre de nouvelles politiques stratégiques et opérationnelles. Il faut donner un certain temps au personnel pour se familiariser avec les politiques en cours d'élaboration.

(ECWC)

Examen opérationnel

- Il y aurait lieu de mener un examen opérationnel de la prestation des services de la Commission. Il faudrait que cet examen soit mené par la CAT elle-même pour que son personnel se sente engagé dans ce processus. Un tel examen porterait sur la qualité des services actuels en fonction de l'attente des intéressés et des ressources actuellement consacrées aux principales activités, comme l'indemnisation, l'évaluation et la réadaptation.
- (BCP)
- Pour que l'examen opérationnel proposé permette de tirer des conclusions précises sur la prestation des services, le BCP recommanderait d'imposer un moratoire de six mois sur la mise en oeuvre de nouvelles politiques ou innovations majeures en matière de technologie et de méthodes.

(BCP)

Vérification d'optimisation des ressources de la CAT par le vérificateur provincial

- Il faudrait que le gouvernement entreprenne une évaluation complète des activités financières et des services de la Commission sous forme d'une vérification d'optimisation des ressources par le vérificateur provincial.
- (ECWC, COCA)
- Il y aurait lieu que le gouvernement demande à un vérificateur indépendant d'effectuer une vérification d'optimisation des ressources pour s'assurer que la CAT fait la meilleure utilisation possible de ses ressources.

(AMC)

- Il y aurait lieu que le ministre exige que le bureau du vérificateur provincial effectue une vérification du fonctionnement de la CAT et de l'optimisation de ses ressources.

(EAC)

- Il faudrait que la nouvelle administration engage un cabinet de conseillers indépendants pour examiner la prestation des services. Il y aurait lieu que cet examen s'entende, entre autres, l'opinion des travailleurs blessés et de leurs organismes. Il serait souhaitable de

Politiques proposées concernant le Tribunal d'appel

- La loi doit enchâsser le principe que la compétence du Tribunal d'appel se limite à décider si la Commission a dûment appliqué sa politique ou non. Il ne faudrait pas que le Tribunal d'appel puisse influencer la politique de la Commission. Il faudrait que cette responsabilité incombe uniquement à la Commission et à son conseil d'administration.

(EAC)

- Il faut que le processus d'appel soit structuré de façon non seulement à faciliter la production de documents et de dossiers plus rapidement, mais également à faciliter la transmission des dossiers d'une étape de l'appel à une autre. Le fait qu'un dossier prenne un an pour atteindre l'étape interne ultime de l'appel (c'est-à-dire la décision du commissaire d'audience) est inacceptable. Il y aurait lieu qu'un spécialiste de la révision des décisions soit saisi du dossier au plus tard trois mois après la première décision. Il faudrait ensuite qu'un commissaire d'audience tienne une audience un mois après la date de la décision du spécialiste de la révision des décisions et qu'il rende sa décision un mois après la date de l'audience.

(AMC)

- Il faudrait que la CAT élimine du système d'appel ordinaire les appels concernant principalement des employeurs (ceux-ci surviennent plus souvent à la Direction des recettes) et qu'elle les place dans un système accéléré réservé aux employeurs.

(BCP)

- Il faudrait modifier l'alinéa 86 n) de la loi pour que la décision du Tribunal d'appel soit définitive. Il faudrait envisager de donner à l'ombudsman le pouvoir d'exiger des révisions ou de tout simplement éliminer l'intervention de l'ombudsman dans les questions de la CAT.

(WG)

RECOMMANDATIONS DIVERSES

Recommandations du CPDR

- Il ne faudrait pas que le Comité permanent du développement des ressources (CPDR) présente au nouveau président ou vice-président de la CAT une longue liste de propositions de changement. Plutôt, il y aurait lieu que le comité indique à la Commission les aspects où la qualité des services n'est pas à la hauteur en l'enjoignant d'améliorer les systèmes en cours.

(COCA)

Propositions concernant l'indemnisation

- Lorsque les employeurs ont exprimé des objections à la prise en charge de sinistres, il y aurait lieu qu'un agent s'entretienne de ces objections avec l'employeur avant d'effectuer un versement.

(BCP)

Propositions concernant l'évaluation des maladies professionnelles

- Il y aurait lieu que la Commission ajoute annexes 3 et 4 de la loi, les maladies, à l'égard desquelles elle applique les règles d'admissibilité et qu'elle redonne aux travailleurs le droit de se prévaloir des présomptions visées à l'article 122.

(BCT)

- Il faut que la CAT s'occupe en priorité des maladies professionnelles et affecte un plus grand nombre de ressources pour évaluer les demandes d'indemnité et mener des études. Il y aurait lieu d'établir des délais rigoureux pour la prise de décisions concernant les demandes d'indemnités. Il faut également que la Commission ajoute d'autres maladies aux annexes 3 et 4 de la loi, notamment le mésothéliome, conformément à la recommandation du Comité des normes en matière de maladies professionnelles.

(FTO)

Propositions concernant les évaluations médicales

- Il y aurait lieu que les évaluations médicales soient menées dans la localité du travailleur blessé, éliminant ainsi les frais de déplacement à Toronto.

(K-WIWG)

- Il serait souhaitable d'établir une liste de médecins pour éviter les litiges concernant les diverses options médicales et pour réduire le besoin et le nombre de rapports médicaux. Il y aurait lieu d'uniformiser et contrôler le coût des rapports médicaux. Il faut établir une liste indépendante de médecins, choisis avec la participation des travailleurs blessés.

(WG)

Politiques proposées concernant la révision des décisions

- Les décisions doivent être prises en fonction du bien-fondé de la cause et non en fonction d'un seul monétaire donné. À l'heure actuelle, une telle révision est effectuée par un chef de service ou un conseiller technique pour les demandes d'indemnités qui atteignent le niveau de 10 000 \$ et par un directeur adjoint pour celles qui atteignent le niveau de 15 000 \$. Le système comporte des contrôles inutiles.

(ACPR)

● Éliminer la notion de réputé dans la loi et la politique de la CAT. L'ACPR serait intéressée à trouver une solution de rechange à la notion de réputé.

(ACPR)

● Mettre au point une politique pour l'élaboration d'un plan de réadaptation individuel.

(ACPR)

● Il faudrait restructurer le système d'évaluation des capacités fonctionnelles afin de faciliter le placement des travailleurs blessés.

(ACPR)

● Il y aurait lieu que l'ACPR soit représentée au sein des comités externes de la CAT sur la conformité de cet organisme aux réformes en matière d'indemnisation des accidents du travail.

(ACPR)

● Il y aurait lieu que l'ACPR prête main forte à la CAT et au comité de l'Assemblée législative pour la réforme de l'indemnisation des accidents du travail.

(ACPR)

● Il y aurait lieu que l'ACPR prête assistance au comité de l'Assemblée législative pour l'élaboration d'une politique globale de réadaptation pour les travailleurs blessés.

(ACPR)

● Il faudrait adopter les recommandations du groupe de travail de l'Ontario sur les services de réadaptation professionnelle de la CAT et de l'ACPR.

(ACPR)

● Il y aurait lieu de reconnaître les principes de réadaptation de l'ACPR et de les appliquer aux travailleurs blessés.

(ACPR)

● Il faudrait reconnaître l'ACPR comme organisme consultatif dans l'élaboration de critères d'emploi dans le domaine de la réadaptation.

Manuels des politiques opérationnelles

- Il faudrait mettre à jour plus rapidement les manuels des politiques opérationnelles. Qui plus est, il y aurait lieu que les manuels soient plus précis en matière de méthodes et de lignes directrices.

(AMC)

Participation des employés au financement de la CAT

- Si les employés versaient un pourcentage de leur salaire au fonds d'indemnisation de la CAT, ils auraient de meilleures chances d'obtenir des indemnités. La source de nombreuses plaintes concernant l'indemnisation résulte du fait que les employeurs en font les frais.

(K-WIWG)

Propositions concernant la réadaptation professionnelle

- Il y aurait lieu de mettre sur pied une consultation bipartite efficace et rapide sur une nouvelle démarche en matière de réadaptation. Cette consultation comprendrait une étude des pratiques actuelles et proposées. Il y aurait lieu que la réadaptation du travailleur vise un emploi digne à long terme plutôt que d'aiguiller le travailleur dans diverses voies de garage (p. ex. préposé au stationnement, gardien, policier en bijouterie).

(FTO)

- Il faut rétablir la réadaptation professionnelle à un niveau où les décisions sont prises par des spécialistes indépendants en réadaptation et non par d'autres membres non spécialisés du personnel de la Commission.

(TIWAG)

- Le projet de loi 162 ne portera fruit que si la Commission sert de coordinateur des communications entre le travailleur, l'employeur, le médecin et les services de réadaptation professionnelle. Si l'une ou l'autre de ces parties agit indépendamment des autres, les éléments essentiels du projet de loi 162 n'auront aucun effet. Les travailleurs perdront d'excellents débouchés et les frais des employeurs monteront en flèche.

(COCA)

- Il faudrait faire tous les efforts pour assurer l'accès à la réadaptation pour les travailleurs blessés ou handicapés à la suite d'accidents professionnels. Il faudrait assurer aux travailleurs un choix raisonnable dans leur processus de réadaptation.

(ACPR)

● Il faudrait mettre sur pied un système pour accuser réception immédiatement des lettres (dans les 24 heures de la réception d'une lettre). Il faudrait que la Commission envoie une autre lettre dans un délai raisonnable précisant les enquêtes qui ont été menées relativement aux questions soulevées dans la correspondance. Il faudrait que cette responsabilité comprenne l'établissement d'un délai pour fournir une explication complète. Il y aurait lieu d'en tenir un cadre au courant pour s'assurer que le délai est respecté.

(AMC)

● Il faudrait que toutes les questions d'indemnisation et d'admissibilité aux indemnités soumises à la Commission reçoivent une réponse orale et écrite. Il faudrait que les lettres d'explication précisent les problèmes dont la Commission est saisie, le principe directeur pertinent de la Commission, les critères applicables et la raison pour laquelle la décision est conforme ou non aux principes directeurs ou aux critères. Il faudrait aussi donner par écrit toutes les décisions rendues. S'il y a un retard à rendre une décision, il y aurait lieu de tenir au courant toutes les parties des raisons de ce retard. Il faudrait également mettre sur pied un système de contrôle de la qualité pour s'assurer du respect de la présente recommandation.

(AMC)

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES PRINCIPES DIRECTEURS

Propositions concernant l'énoncé de politique de la CAT

● Il y aurait lieu que la nouvelle administration fasse une déclaration témoignant de ses préoccupations concernant les pratiques passées et actuelles de la Commission et de son engagement envers un changement en profondeur. Il y aurait lieu qu'un tel engagement reflète l'importance de la responsabilité principale de la Commission, à savoir, interpréter la loi de façon libérale et s'occuper des travailleurs blessés avec compassion, dignité et sensibilité.

(TWAG)

Oppositions aux demandes d'indemnités

● Il faut que la Commission puisse éliminer les objections non fondées des employeurs aux demandes d'indemnités des travailleurs et qu'elle oblige les employeurs à soumettre une preuve corroborante à l'appui de leur opposition, soit lorsqu'ils soumettent la formule 7, soit lorsqu'ils prennent connaissance des faits. Il y aurait lieu que la CAT envisage de donner à l'employé le droit d'examiner la formule 7 avant qu'elle soit soumise. Ainsi, le travailleur aurait l'occasion de commenter les objections de l'employeur.

(JWC)

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA TECHNOLOGIE ET LE MATÉRIEL

Répondeurs automatiques

- Il y aurait lieu que la CAT réexamine son utilisation des répondeurs automatiques et de l'audio-messagerie pour veiller à ce que les appelants reçoivent promptement une réponse. Il faudrait que la CAT élabore des lignes directrices pour restreindre l'utilisation des répondeurs et redonner aux appelants la possibilité de parler à une personne.
- Réduire l'utilisation du système d'audio-messagerie et assurer la confidentialité des renseignements lors de son utilisation.

(BCT)

- Augmenter l'accessibilité des agents d'indemnisation par téléphone. Lorsqu'il existe des problèmes dans la prestation des services, permettre au public d'avoir accès aux cadres. Étudier la possibilité d'éliminer le nouveau système téléphonique ou encore de mettre sur pied un système téléphonique qui fasse en sorte que l'agent d'indemnisation réponde aux appels qu'il reçoit dans les 24 heures.

(AMC)

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES COMMUNICATIONS ÉCRITES

- Il y aurait lieu que la Commission mette en vigueur une politique sur les accusés de réception aux lettres en établissant un délai de réponse raisonnable.

(BCP, AMC)

- Il y aurait lieu que la Commission utilise un style plus simple dans sa correspondance. Permettre au personnel de première ligne de participer à l'élaboration d'une stratégie de communication.

(BCT)

- Il faudrait que la CAT réexamine ses règles et méthodes en matière de communication avec les employeurs et les autres intéressés, afin de s'assurer que les employeurs sont tenus au courant de tout changement dans leurs dossiers.

(BCP)

Propositions concernant la Direction de la révision des décisions

- Il faudrait éliminer la Direction de la révision des décisions (DRD) pour accélérer le processus d'appel. Les spécialistes de la DRD deviendraient des agents principaux d'indemnisation conseillant les agents d'indemnisation des USI et des bureaux régionaux en plus d'évaluer les demandes d'indemnités complexes.

(BCP)

- Il faudrait que les spécialistes de la DRD reviennent à la Direction des audiences pour relever leur image et leur statut d'agents indépendants.

(TTWAG)

Propositions concernant la Direction des recettes

- Le BCP recommande que la CAT :
 - examine l'efficacité du système de spécialistes au sein de la Direction des recettes,
 - redonne aux bureaux régionaux les pleines fonctions en ce qui a trait aux cotisations et à la gestion des recettes,
 - établisse un système d'appel au sein de la Direction des recettes pour s'occuper promptement des appels des employeurs concernant les questions de recettes,
 - établisse un comité consultatif permanent des employeurs qui conseillerait la Direction des recettes sur l'amélioration du service de la Direction. Cette démarche permettrait de demeurer à l'écoute des employeurs en ce qui a trait à la qualité du service et de recevoir de nouvelles suggestions dans ce domaine.

(BCP)

- Il y aurait lieu que le ministre demande immédiatement à la Commission d'interrompre toute nouvelle mesure pour augmenter les recettes.

(EAC)

Interrompre les changements sur le plan organisationnel

- Il faut interrompre les changements massifs en matière de personnel et de structure à la Commission et permettre aux changements techniques en cours de se consolider.

(ECWC, EAC)

- Il faut permettre aux groupes intéressés de désigner leurs propres représentants au conseil d'administration, au Tribunal d'appel de la Commission des accidents du travail, au Bureau des conseillers du patronat et au Bureau des conseillers des travailleurs.
- (EAC)
- Il y aurait lieu que l'Association canadienne du personnel de réhabilitation (ACPR) soit représentée au sein du conseil d'administration de la CAT de l'Ontario.
- (ACPR)
- Propositions concernant les unités de services intégrés (USI)**
- Il faudrait que l'examen de la prestation de services proposés par le 'Toronto Workers' Advocacy Group examine si le système d'USI a été utile, ou s'il faut l'abandonner ou le modifier en profondeur.
- (TIWAG)
- Il y aurait lieu de laisser le personnel local des USI évaluer les demandes d'indemnités pour certaines maladies ordinaires de nature moins complexe et qui surviennent fréquemment dans les industries locales, avec l'appui technique des USI dossiers complexes (maladies). (C'est-à-dire l'USI dossiers complexes qui s'occupe des maladies professionnelles.)
- (BCT)
- Il y aurait lieu que la CAT mette sur pied des vérifications internes annuelles de ses USI pour assurer une prestation de services de qualité aux intéressés et pour déceler les retards le plus tôt possible.
- (BCP)
- L'USI Construction doit avoir les ressources suffisantes qui lui permettraient d'acquiescer les connaissances nécessaires pour recycler dans de nouveaux emplois les travailleurs blessés.
- (COCA)
- USI dossiers complexes**
- Maintenir l'évaluation des demandes au niveau local, sauf dans les cas liés à des problèmes médicaux rares. Essayer l'indemnisation « par équipe » pour certains cas complexes. Informer le travailleur s'il faut transférer le cas à l'USI dossiers complexes.
- (BCP)

Préposés à la réadaptation professionnelle

- On doit considérer les membres de l'ACPR comme les spécialistes dans le domaine de la réadaptation et les employer en conséquence.

(ACPR)

- Il y aurait lieu de reconnaître l'ACPR comme le seul organisme représentatif des spécialistes en réadaptation.

(ACPR)

- Il y aurait lieu de reconnaître le processus d'agrément de l'ACPR comme condition d'emploi à la CAT. Il faudrait que les conseillers en réadaptation professionnelle soient agréés.

(ACPR)

- Il y aurait lieu d'exiger des normes professionnelles pour la réadaptation des invalides et des handicapés de l'Ontario. Entre autres, il y aurait lieu que tous les préposés à la prise en charge de cas et à la réadaptation professionnelle soient agréés, notamment à titre de conseiller en réadaptation agréé.

(ACPR)

- Les agents de réadaptation professionnelle n'ont pas d'expérience. Il faudrait une formation plus approfondie et une supervision plus étroite.

(UIJAN)

Commissaires d'audience

- Il faut un plus grand nombre de commissaires d'audience. La Commission pourrait affecter d'autres membres qualifiés de son personnel à titre temporaire au cours des périodes de pointe. Par ailleurs, il y aurait lieu que la Commission tienne des audiences à Kitchener.

(BCT)

RECOMMANDATION CONCERNANT LES CHANGEMENTS SUR LE PLAN ORGANISATIONNEL

Propositions concernant le conseil d'administration

- Il faudrait adopter une loi créant un conseil bipartite pour qu'à l'avenir, quel que soit le parti au pouvoir, on négocie des principes directeurs équitables pour les deux groupes intéressés.

(FTO)

(AMC)

- Il faudrait que le nombre de dossiers se situe entre 100 et 125 à l'étape de l'évaluation de l'admissibilité aux indemnités et à un seuil plus raisonnable à l'étape de l'évaluation des indemnités.

(BCP)

- Il faudrait imposer des limites raisonnables au nombre de dossiers attribués à chaque agent, soit environ 100 dossiers actifs par agent, jusqu'à ce que l'on ait pu évaluer l'efficacité du programme de préposés aux dossiers et de l'imagerie électronique.

(BCT)

- Réduire le nombre de dossiers, examiner le roulement du personnel, exiger une meilleure formation, réduire l'échange de dossiers entre les agents d'indemnisation, consulter le personnel de première ligne et réviser les pratiques de gestion du stress.

(JWC)

- Il y aurait lieu que tout agent d'indemnisation qui n'a pas les renseignements suffisants pour évaluer l'admissibilité aux indemnités puisse communiquer soit avec le travailleur, soit avec l'employeur, dans l'espace de quelques jours (pas des semaines) pour obtenir les renseignements nécessaires et allouer environ deux semaines pour recevoir ces renseignements. S'il ne les reçoit pas après trois semaines, il y aurait lieu qu'il prenne une décision. Par conséquent, il serait souhaitable qu'une décision concernant l'admissibilité aux indemnités soit prise au cours des six premières semaines.

(FTO)

- Il faudrait faire une étude bipartite du poste d'agent d'indemnisation. Il y aurait lieu de donner plus de responsabilité et d'importance au rôle d'agent. Il faudrait permettre aux agents d'exercer leur droit démocratique de se syndiquer pour négocier de meilleures conditions de travail. Il est impératif que les agents d'indemnisation de la CAT entrent dans le champ d'application de la Loi sur les négociations collectives des employés de la Couronne.

(AMC)

- Il y aurait lieu de réévaluer les postes de préposé aux dossiers afin d'éliminer éventuellement ces postes. Il faudrait cependant que la Commission évalue les connaissances de ceux qui occupent à l'heure actuelle ces postes pour déterminer s'ils peuvent devenir des agents stagiaires.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA DOTATION EN PERSONNEL

Propositions concernant la dotation en personnel

- Il y aurait lieu que la Commission rétablisse le poste de spécialiste en orientation.

(TIWAG)

- Compte tenu de l'importance générale des ressources humaines pour permettre à la CAT d'offrir un bon service, il y aurait lieu de nommer un vice-président aux ressources humaines.

(BCP)

Formation des employés

- La formation des employés est essentielle pour assurer que les principes directeurs soient bien compris et appliqués de façon équitable et uniforme.

(ECWC, BCP, JWC)

Normes de service

- Il y aurait lieu que la CAT élabore des normes de service appropriées pour son personnel, notamment des normes sur la bonne façon de recueillir des renseignements concernant les demandes d'indemnités.

(FTO)

Agents d'indemnisation

- Il y aurait lieu que les principaux agents d'indemnisation aient l'expérience et la compétence nécessaires. Il faudrait s'assurer de nommer le personnel le mieux qualifié aux postes plus élevés.

(AMC)

- Il y aurait lieu que la CAT suive de près le programme de préposés aux dossiers pour déterminer s'il est efficace. Il faudrait que la CAT maintienne également un programme de formation globale dans ce domaine, dans le but de promouvoir les préposés aux dossiers aux postes d'agents d'indemnisation.

(BCP)

Voici un résumé des recommandations des témoins pour améliorer la qualité des services offerts par la Commission des accidents du travail. Ce résumé est tiré des exposés oraux et écrits présentés devant le Comité permanent du développement des ressources.

INTRODUCTION

MÉMOIRES ET EXPOSÉS

Les groupements et particuliers suivants ont été invités à se présenter devant le Comité permanent du développement des ressources ou à lui soumettre un mémoire.

Abréviation	Organisme/particulier	Pièce
ACPR	Association canadienne du personnel de réadaptation	017
SCFP (1750)	Syndicat canadien de la fonction publique (section locale 1750)	001
CTC	Charpentiers et travailleurs connexes (section locale 27) (Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique)	011
COCA	Council of Ontario Construction Associations	015
AMC	Association des manufacturiers canadiens	014
EAC	Employers' Advocacy Council	010
ECWC	Employers' Council on Workers' Compensation	007
JWC	Jack White Consulting	003
K-WIWG	Kitchener-Waterloo Injured Workers' Group	005
UIIAN	Union internationale des journalistes d'Amérique du Nord	010
BCP	Bureau des conseillers du patronat	006
FTO	Fédération du travail de l'Ontario	004
OMA	Ontario Mining Association	017
BCT	Bureau des conseillers des travailleurs	009
TIWAG	Toronto Injured Workers' Advocacy Group	013
UIW	Union of Injured Workers	
WG	Windsor Group	016

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page	
12	RECOMMANDATIONS DIVERSES
12	Recommandations du CPDR
13	Moratoire proposé sur les politiques stratégiques
13	et opérationnelles
13	Examen opérationnel
13	Vérification d'optimisation des ressources de la CAT
13	par le vérificateur provincial
14	Réexamen de la caisse des accidents
15	Etablissement d'une commission royale
15	Victimes de maladies professionnelles
15	Rôle du secteur privé
15	Education et formation en matière de santé et sécurité au travail

TABLE DES MATIÈRES

1	MÉMOIRES ET EXPOSÉS
1	INTRODUCTION
2	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA DOTATION EN PERSONNEL
2	Propositions concernant la dotation en personnel
2	Normes de service
2	Agents d'indemnisation
4	Préposés à la réadaptation professionnelle
4	Commissaires d'audience
4	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES CHANGEMENTS SUR LE PLAN ORGANISATIONNEL
4	Propositions concernant le conseil d'administration
5	Propositions concernant les unités de services intégrés (USI)
5	USI dossiers complexes
6	Propositions concernant la Direction de la révision des décisions
6	Propositions concernant la Direction des recettes
6	Interrompre les changements sur le plan organisationnel
7	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA TECHNOLOGIE ET LE MATÉRIEL
7	Répondeurs automatiques
7	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES COMMUNICATIONS ÉCRITES
8	RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES PRINCIPES DIRECTEURS
8	Propositions concernant l'énoncé de politique de la CAT
8	Oppositions aux demandes d'indemnités
9	Manuels des politiques opérationnelles
9	Participation des employés au financement de la CAT
9	Propositions concernant la réadaptation professionnelle
11	Propositions concernant l'indemnisation
11	Propositions concernant l'évaluation des maladies professionnelles
11	Propositions concernant les évaluations médicales
11	Politiques proposées concernant la révision des décisions
12	Politiques proposées concernant le Tribunal d'appel

ANNEXE

30. Ontario, CAT, Rapport annuel de 1990, p. 21.
31. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, Union internationale des journalistes d'Amérique du Nord. Exposé devant le comité permanent international des journalistes d'Amérique du Nord (section locale 183), (Toronto : Union internationale des journalistes d'Amérique du Nord, 1991), p. 2.
32. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 5 juin 1991) : 1635-2.
33. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 10 juin 1991) : 1610-1.
34. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, Toronto Injured Workers' Advocacy Group, Mémoire au comité (Toronto : Injured Workers' Advocacy Group, le 10 juin 1991), p. 2.
35. Ibid., p. 3.
36. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 12 juin 1991) : 1630-1.
37. Ibid., p. 1630-2.
38. Ibid., p. 1630-2.
39. L'énoncé de mandat des ressources humaines de la Commission des accidents du travail se lit : «Les employés de la Commission constituent son principal atout et c'est grâce à eux qu'elle peut atteindre ses objectifs. Un milieu de travail favorable est l'élément le plus important qui permet à la Commission de réaliser ses quatre objectifs stratégiques précisés dans son énoncé de mandat : un service de qualité, la solidité financière, l'appui du public et une administration responsable.»
40. Au cours des audiences publiques, M. Brian King, vice-président de la CAT, a expliqué comment la Commission a l'intention d'améliorer son système téléphonique. Un ou une réceptionniste répondra aux appels de l'extérieur. Ensuite, il ou elle tentera de transférer l'appel au destinataire. Si cette personne n'est pas disponible, on demandera à l'appelant s'il désire laisser un message au répondeur téléphonique ou auprès de la personne qui a répondu à l'appel. On espère que ce système sera en place d'ici quelques mois. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 1^{re} session (le 12 juin 1991) : 1725-2.
41. Depuis 1984, l'Ontario Mining Association a appuyé la proposition d'un régime général d'assurance invalidité provisionné par les employeurs, les travailleurs et l'État, Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, Ontario Mining Association, Exposé devant le comité permanent (Toronto : Ontario Mining Association, le 21 juin 1991), p. 5.

15. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 29 mai 1991) : 1710-2.
16. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 3 juin 1991) : 1630-3.
17. Ibid., p. 1655-1.
18. Ibid., p. 1650-3.
19. À la suite des audiences du comité en juin 1991 sur la qualité des services de la CAT, le personnel du comité a vérifié auprès de la CAT qu'elle avait bel et bien aboli 300 postes de préposés aux dossiers environ un mois auparavant. De ces 300 employés, 150 sont en cours de recyclage pour devenir des agents d'indemnisation. Environ 50 seront affectés à la réadaptation professionnelle et 50 autres seront mutés à des postes de soutien, tandis que la CAT ne reconduira pas le contrat de 40 de ces employés. Selon M. Brian King, vice-président de la CAT, ces mutations se sont fondées sur les aptitudes et les préférences des employés. M. King a également souligné qu'après avoir écouté attentivement les divers témoignages, la Commission projetait de prendre des mesures pour améliorer son service à de nombreux égards. Conversation téléphonique avec M. Brian King, vice-président, Commission des accidents du travail, Toronto, le 17 octobre 1991.
20. Ontario, CAT, Rapport annuel de 1990, p. 15.
21. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 5 juin 1991) : 1720-3.
22. Ibid., p. 1705-2.
23. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 10 juin 1991) : 1625-1.
24. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 12 juin 1991) : 1605-2.
25. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 12 juin 1991) : 1600-2.
26. Ibid., 1635-1.
27. Ibid., 1700-1.
28. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 10 juin 1991) : 1550-2.
29. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 10 juin 1991) : 1730-3.

1. L'Ontario Mining Association a déclaré ce qui suit concernant le fait que les audiences de la CAT portaient principalement sur la prestation des services : « L'OMMA estime que l'objet exclusif de ces audiences, qui se limite à la prestation des services, quoique utile, ne permettra pas de mener l'analyse nécessaire du système et de trouver les solutions appropriées aux problèmes. » Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, Ontario Mining Association, mémoire au comité (Toronto : Ontario Mining Association, le 21 juin 1991), p. 1.
2. Ontario, Commission des accidents du travail, Rapport annuel de 1989 (Toronto : la Commission, 1989), p. 11.
3. Ontario, CAT, Rapport annuel de 1989, p. 11.
4. Ontario, Commission des accidents du travail, Bulletin (Toronto : La Commission, décembre 1990), p. 4.
5. Ontario, CAT, Rapport annuel de 1989, p. 42.
6. Correspondance avec renseignements documentaires échangée entre M. Brian King, vice-président administratif, Commission des accidents du travail, et M^{me} Lorraine Luski, chercheur, Comité permanent du développement des ressources, le 1^{er} mai 1991.
7. Ibid.
8. Le premier rapport Weiler s'intitulait Reshaping Workers' Compensation for Ontario (1980); le deuxième, Protecting the Worker from Disability : Challenges for the Eighties (1983); et le troisième, Permanent Partial Disability : Alternative Models for Compensation (1986).
9. Ontario, Commission des accidents du travail, Rapport annuel de 1990 (Toronto : La Commission, 1990), p. 5.
10. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 29 mai 1991) : 1730-2.
11. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 3 juin 1991) : 1600-2.
12. Ontario, CAT, Rapport annuel de 1990, p. 6.
13. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 29 mai 1991) : 1615-2.
14. Ontario, Assemblée législative, Comité permanent du développement des ressources, «Transcription préliminaire», 35^e législature, 1^{re} session (le 10 juin 1991) : 1705-2.

COMMUNICATIONS ÉCRITES

- a) Délais pour les accusés de réception et les réponses
b) Utilisation d'un style simplifié

2. Il y aurait lieu que le Bureau des conseillers des travailleurs dispose de plus de ressources pour mieux desservir le public. Le ministère du Travail pourrait étudier la possibilité d'établir plusieurs antennes ou succursales ouvertes deux ou trois jours par semaine. Il y aurait également lieu que le Bureau des conseillers des travailleurs intervienne dans les cas problèmes de la CAT au lieu d'attendre plus tard au cours du processus.
3. Il y aurait lieu de suivre de près les décisions prises à la suite d'appels et de les communiquer aux agents d'indemnisation.
4. Il y aurait lieu que la Commission mette sur pied un sondage simple et direct pour déterminer le degré de satisfaction des bénéficiaires, afin de connaître leur opinion concernant les améliorations continues que la CAT apporte à son service.

qu'il y ait des changements à la CAT. Ils souhaiteraient voir le président de la CAT viser une amélioration continue du service de la Commission. Ils considèrent que cet examen opérationnel est une bonne occasion pour la Commission de régler elle-même ses problèmes sur le plan du service. Cependant, si à la fin de cet examen, la Commission n'a pas su améliorer la qualité de ses services, le comité soumettra d'autres recommandations à l'Assemblée législative, notamment que le vérificateur provincial effectue une vérification d'optimisation des ressources.

Le comité tient à attirer l'attention sur le fait que, quel que soit le parti au pouvoir en Ontario, le fonctionnement de la Commission des accidents du travail reflète l'attitude du gouvernement vis-à-vis du bien-être de ses citoyens. Les membres du comité espèrent que le gouvernement actuel et les gouvernements futurs de notre province surveilleront de près les activités de cet organisme de premier plan et lui donneront la direction et l'appui dont il a besoin.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1.

Il y aurait lieu d'entreprendre immédiatement un examen opérationnel de la qualité des services offerts par la Commission, comme l'a recommandé le Bureau des conseillers du patronat. Il serait souhaitable que la Commission des accidents du travail se charge elle-même de cet examen pour que son personnel se sente engagé envers ce processus. Un tel examen porterait sur la qualité actuelle des services en fonction de l'attente des intéressés et des ressources qui sont à l'heure actuelle affectées aux principales activités, comme l'indemnisation, l'évaluation et la réadaptation. Le comité recommande également que le président de la CAT soit chargé de veiller à ce que cet examen soit mené à bonne fin. Il serait souhaitable que cet examen opérationnel se penche sur les problèmes suivants :

RESSOURCES HUMAINES : Affectation, supervision et direction

- a) Agents d'indemnisation
 - 1) Formation
 - 2) Nombre de dossiers
- b) Conseillers en réadaptation professionnelle
- c) Direction de la révision des décisions et commissaires d'audience

TECHNOLOGIE/MATÉRIEL

- a) Retard
- b) Lenteur des réponses aux demandes
- c) Frais (traitement informatique d'images)

encore plus réceptif et on permettrait de réduire le trop grand nombre de mauvaises décisions qu'il fait infirmer plus tard au moment de l'appel.

Le comité recommande donc ce qui suit :

Il y aurait lieu de suivre de près les décisions prises à la suite d'appels et de les communiquer aux agents d'indemnisation.

Le comité considère que la fonction principale de la Commission est de desservir les travailleurs accidentés. Afin d'offrir un service utile, il faut que la Commission puisse sonder régulièrement l'opinion des bénéficiaires. Les membres estiment que, en élaborant un sondage qui évaluerait le degré de satisfaction des bénéficiaires, la Commission pourrait savoir si ses efforts visant à améliorer son service portent fruit. Les membres ont fortement recommandé qu'un tel sondage soit bref, clair et simple, compte tenu de la nécessité de rendre plus accessibles les méthodes de la Commission. Quoique les membres ne souhaitent pas voir cette mesure empirier sur les obligations principales du personnel envers les bénéficiaires, ils croient quand même qu'il importe que la Commission soit régulièrement tenue au courant de la façon dont ses activités sont perçues.

Le comité recommande donc ce qui suit :

Il y aurait lieu que la Commission mette sur pied un sondage simple et direct pour déterminer le degré de satisfaction des bénéficiaires, afin de connaître leurs opinions concernant les améliorations continues que la CAT apporte à son service.

Le Comité permanent du développement des ressources espère que, après avoir lancé cet examen opérationnel, le président de la CAT pourra présenter un rapport intérimaire à l'Assemblée législative, par l'entremise du ministre du Travail, deux mois après la date à laquelle il recevra le rapport du comité permanent. Le comité espère également que la CAT présentera un rapport final sur son examen opérationnel six mois après la date du dépôt du rapport du comité permanent.

Le comité permanent incite le président de la CAT à donner priorité à cet examen opérationnel et à veiller personnellement à son exécution. Les membres du comité s'attendent maintenant à ce

En ce qui a trait aux communications écrites, le comité prévoit que la Commission améliorera son fonctionnement en répondant plus rapidement aux lettres des clients et en s'assurant que toutes les formules, tous les documents et toute la correspondance de la Commission sont écrits dans un style clair et simple. Le comité prévoit également que, en élaborant ses principes directeurs, la Commission consultera les intéressés et tiendra compte de leur besoin d'un système accessible plutôt que trop complexe et rigide.

Le comité espère que, lors de l'examen de son fonctionnement, la CAT tentera de résoudre les problèmes susmentionnés et d'énoncer les mesures qu'elle a l'intention de prendre pour y remédier.

Au cours des délibérations du comité, les membres ont traité de la question du pourcentage élevé de leur temps que les bureaux de circonscription des députés consacrent à aider les électeurs à obtenir satisfaction de la Commission des accidents du travail. Les membres ont conclu que si le Bureau des conseillers des travailleurs (BCT) possédait un plus grand nombre d'antennes (en plus de ses 13 bureaux régionaux actuels), cela permettrait au personnel du bureau de circonscription des députés de réduire leur charge de travail relative à la CAT. Les membres du personnel du BCT ont affirmé qu'ils tentaient de régler les litiges concernant les demandes d'indemnité à l'étape de l'évaluation des demandes et de la révision des décisions. Or, les membres du comité estiment qu'un moins grand nombre de cas seraient portés en appel si le BCT avait plus de ressources pour intervenir dans les cas problèmes dès l'étape de l'indemnisation, au lieu d'attendre plus tard au cours du processus.

Le comité recommande donc ce qui suit :

Il y aurait lieu que le Bureau des conseillers des travailleurs dispose de plus de ressources pour mieux desservir le public. Le ministère du Travail pourrait étudier la possibilité d'établir plusieurs antennes ou succursales ouvertes deux ou trois jours par semaine. Il y aurait également lieu que le Bureau des conseillers des travailleurs intervienne plus tôt dans les cas problèmes de la CAT au lieu d'attendre plus tard au cours du processus.

Le comité conclut également qu'un meilleur suivi des décisions prises à la suite des appels permettrait de les communiquer aux agents d'indemnisation. De cette façon, le système serait

RESSOURCES HUMAINES : Affectation, supervision et direction

- a) Agents d'indemnisation
 - 1) Formation
 - 2) Nombre de dossiers
- b) Conseillers en réadaptation professionnelle
- c) Direction de la révision des décisions et commissaires d'audience

TECHNOLOGIE/MATÉRIEL

- a) Retard
- b) Lenteur des réponses aux demandes
- c) Frais (traitement informatique d'images)

COMMUNICATIONS ÉCRITES

- a) Délais pour les accusés de réception et les réponses
- b) Utilisation d'un style simplifié

Le comité prévoit que la Commission apportera des changements dans le domaine de la dotation en personnel en réduisant le nombre de dossiers attribués aux agents d'indemnisation, en dispensant à ces derniers une formation appropriée, en éliminant les obstacles qui nuisent à sa capacité de répondre aux demandes dans les meilleurs délais et en tentant de résoudre les problèmes découlant de la pénurie et de la formation du personnel en réadaptation professionnelle.

Le comité espère également que la Commission se penchera sur son organisation en surveillant de près le système d'USI pour s'assurer qu'il fonctionne de façon efficace et en réexaminant le rôle de la Direction de la révision des décisions.

Pour ce qui est du traitement informatique d'images et du téléphone, le comité souhaiterait voir la Commission apporter des améliorations dans ce domaine en repensant le processus d'indemnisation et en tentant d'adapter le traitement informatique d'images aux besoins des agents d'indemnisation, en s'assurant que les clients qui téléphonent à la Commission peuvent choisir de parler à un employé plutôt qu'à un répondeur, et en s'assurant que le système d'audio-messagerie comporte des mesures de protection de la vie privée.

d'expérience au chapitre de l'indemnisation. Ces demandes sont moins simples à évaluer qu'un traumatisme, par exemple. Ces genres plus récents de demandes d'indemnisation suscitent un débat considérable dans la population pour savoir s'ils entrent dûment dans le système d'indemnisation des accidents du travail ou s'ils relèvent d'un système universel d'invalidité⁴¹.

Le deuxième facteur qui entrave la prestation des services à la CAT, selon M. King, est la relation d'opposition qui existe entre les deux principaux groupes d'intéressés : les employeurs et les travailleurs. Le manque d'harmonie se fait sentir dès le stade de l'indemnisation et jusqu'au processus d'appel. Le vice-président craint que la relation d'opposition entre les deux parties ne déborde et n'empêche la réadaptation des travailleurs blessés et leur réinsertion dans la population active.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Les membres du comité ont constaté que tous les témoins qui se sont présentés devant eux ont clairement indiqué que la qualité des services offerts par la Commission des accidents du travail est tout à fait inacceptable. Le Comité permanant du développement des ressources abonde dans ce sens. Quoique les membres reconnaissent que ce fait résulte en partie de la nouvelle technologie et du changement continu des principes directeurs, ils tiennent à souligner qu'il est impératif de ne pas laisser se perpétuer cet état de choses. Le comité est d'avis que la Commission devrait avoir comme premier objectif la prestation d'un service de qualité.

Le comité recommande donc ce qui suit :

Il y aurait lieu d'entreprendre immédiatement un examen opérationnel de la qualité des services offerts par la Commission, comme l'a recommandé le Bureau des conseillers du patronat. Il serait souhaitable que la Commission des accidents du travail se charge elle-même de cet examen pour que son personnel se sente engagé envers ce processus. Un tel examen porterait sur la qualité actuelle des services en fonction de l'attente des intéressés et des ressources qui sont à l'heure actuelle affectées aux principales activités, comme l'indemnisation, l'évaluation et la réadaptation. Le comité recommande également que le président de la CAT soit chargé de veiller à ce que cet examen soit mené à bonne fin. Il serait souhaitable que cet examen opérationnel se penche sur les problèmes suivants :

n'étant président que depuis peu, il avait fait le tour de la Commission et eu des conversations avec les employés. Le personnel de la Commission lui a manifesté un intérêt authentique de venir en aide à ses requérants. Le personnel a, de plus, indiqué son désir de recevoir un appui de la direction pour cette nouvelle orientation. Le président a déclaré aux membres du comité qu'il a l'assurance que la Commission s'achemine vers l'établissement d'une éthique de service et finira par nouer des liens de qualité avec ses bénéficiaires.

Brian King, vice-président

Lorsque M. Brian King, vice-président de la CAT, s'est présenté devant le comité permanent, il a, lui aussi, souligné son engagement à travailler à la promotion du service à la Commission. M. King a attiré l'attention du comité sur l'Énoncé de mandat de la Commission, remarquant qu'il présente le service de qualité comme l'une des grandes priorités de la Commission³⁹. Tandis qu'il est possible de remédier rapidement à certaines lacunes de la Commission (p. ex. le service téléphonique), il faudra plus longtemps pour combler d'autres lacunes⁴⁰. En ce qui concerne le service téléphonique, M. King a signalé que le service avait chuté en octobre 1990 lorsque la Commission recevait jusqu'à 21 000 appels téléphoniques par jour. Lorsque les problèmes de service ont commencé à se régler, il en a été de même pour les appels. Actuellement, la Commission est revenue à quelque 16 000 appels téléphoniques par jour.

Quant aux autres lacunes de la Commission, M. King a dit au comité que la formation du personnel constituera la première priorité de la Commission. Étant donné son importance stratégique pour l'ensemble de la marche de la Commission, le personnel du niveau des agents d'indemnisation de première instance sera particulièrement visé pour sa formation aux aptitudes du poste.

Cernant la cause radicale des problèmes à la Commission, M. King a exprimé son opinion, à savoir que le service n'est pas le vrai problème. Ce n'est que le symptôme des deux plus grandes difficultés qu'affrontent les commissions des accidents du travail dans l'ensemble du pays. La première difficulté concerne l'apparition de nouveaux genres de demandes d'indemnisation comme le stress chronique et les blessures dues à des mouvements répétitifs. Ce sont des demandes pour lesquelles la plupart des commissions des accidents du travail du Canada ont peu

RÉPONSE DE LA DIRECTION DE LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL AUX INQUIÉTUDES CONCERNANT LA PRESTATION DES SERVICES

Odoardo Di Santo, président

Réfléchissant à la nature des problèmes de prestation des services de la CAT, M. Odoardo Di Santo, président de la Commission, a informé le comité que moins de 1 pour 100 de toutes les demandes soumises à la Commission sont rejetées pour le motif qu'elles ne sont pas reliées au travail du demandeur. Il reste que l'on a créé un processus d'indemnisation très complexe, coûteux, encombrant et frustrant pour filtrer cette mince portion de requérants. Il a observé que le processus de la Commission s'accompagne de l'hypothèse tacite que les requérants de la CAT sont dépourvus des valeurs communes à la plupart des Ontariens : la dignité du travail, la fierté de l'honnêteté personnelle et une aversion à se faire vivre par les autres. Le président a allégué que bien des problèmes de service de la CAT disparaîtraient si les procédés de la Commission tenaient compte des valeurs personnelles de la plupart des Ontariens³⁷.

Le président a fait savoir au comité qu'afin d'améliorer la prestation des services, il projette de remodeler la Commission des accidents du travail en lui rendant un visage humain³⁸. Pour y parvenir, il projette de placer la prestation des services au-dessus de tous les autres objectifs de la Commission. Même s'il n'est peut-être pas possible de plaire à tout le monde, il a souligné que la Commission se penchera sur les inquiétudes légitimes des travailleurs et des employeurs avec compassion et bonne gestion. Il a précisé que la Commission aura besoin de temps pour transformer la Commission des accidents du travail en l'organisme public sensible que toutes les personnes intéressées veulent qu'elle soit. Il est à souhaiter qu'à mesure que le service aux requérants s'améliorera, la Commission puisse renforcer le partenariat croissant entre les travailleurs et le patronat. Ce partenariat, a-t-il déclaré, est de la plus haute importance. Il a ajouté qu'au cours des années à venir, la survie de l'économie de l'Ontario dépendra en grande partie du degré de partenariat entre ces deux parties.

En réponse à l'engagement déclaré de M. Di Santo de modeler une Commission à visage humain, les membres du comité lui ont demandé comment il se proposait d'instaurer des modifications saines et positives à la Commission des accidents du travail. M. Di Santo a répondu que bien que

«Deux années se sont écoulées depuis que nous avons pu faire des observations au Comité permanent du développement des ressources et ce fut seulement pour réagir au projet de loi 162. Trois années se sont écoulées depuis que nous avons pu discuter des actions courantes de la Commission avec votre comité³⁵»

Les représentants du TIWAG ont en outre indiqué qu'ils aimeraient avoir l'occasion de faire des observations au Comité permanent du développement des ressources à intervalles réguliers. Les représentants des travailleurs blessés ont ajouté que bien qu'ils aient eu l'occasion d'avoir des pourparlers avec la Commission, les résultats de ces pourparlers avaient été décevants. Ils ont cité à titre d'exemple le comité consultatif bipartite mis sur pied pour élaborer des politiques dans le cadre du projet de loi 162. Selon le TIWAG, lorsque la question controversée sur le calcul de l'indemnité pour perte économique future a été soumise au comité consultatif de la Commission, la Commission a été de l'avant avec la position initiale de son conseil d'administration. Il en a résulté une controverse notable concernant l'effet du projet de loi 162.

Quand il s'est présenté devant le comité, M. Odoardo Di Santo, président de la Commission, a reconnu le bien-fondé des inquiétudes des témoins concernant les trop nombreuses modifications en matière juridique et de politique qui ont distancé la Commission de ses requérants. Il a toutefois déclaré aux membres du comité que les questions d'indemnisation des accidents du travail vont droit au coeur d'un grand nombre de nos plus vives inquiétudes sur les plans social, politique et économique. La CAT doit donc réagir devant ces réalités de plus en plus complexes et difficiles. Tout en faisant valoir qu'il «n'est tout simplement pas possible de simplifier certaines questions», il a affirmé qu'il était disposé à améliorer le processus de consultation associé au processus d'élaboration des politiques.

Je peux promettre... que chaque nouveau changement de principes directeurs passera par un processus rigoureux de justification interne avant qu'il soit proposé. Je peux également promettre que notre nouveau processus de consultation publique complètera sur tout l'appui que mon bureau peut lui donner et que nous prendrons toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que nos communications soient claires et compréhensibles³⁶.

représenté des travailleurs dont la première langue n'était pas l'anglais. Qui plus est, certains travailleurs blessés sont analphabètes. Il faut donc, a-t-il ajouté, que l'on trouve une façon plus simple d'expliquer au travailleur pourquoi sa demande est rejetée et quels sont les droits à un appel.

POLITIQUES

Faits saillants

- *Comme les communications écrites, la politique de la Commission est devenue de plus en plus complexe et empreinte du jargon juridique. Les témoins qui représentaient les travailleurs blessés et les employeurs ont remarqué qu'il est nécessaire de recourir à un avocat pour s'orienter à travers ce labyrinthe. Certains représentants des travailleurs blessés ont dit au comité qu'ils avaient eu très peu la parole dans le processus d'élaboration des politiques de la Commission et qu'ils aimeraient voir changer cette situation.*

Les représentants du TWAG ont dit au comité qu'au cours des cinq dernières années, la façon de la Commission d'aborder ses requérants était devenue de plus en plus inspirée par le jargon juridique. Ils ont fait valoir que l'on n'a manifestement pas compris le principe d'une interprétation libérale de la Loi sur les accidents du travail si l'on veut que le système rende le service qu'on lui doit au travailleur blessé³⁴. En raison de la nature trop juridique de la méthode de la Commission, ils ont dit au comité que les travailleurs blessés hésitaient à présenter leur cas sans l'aide d'un avocat.

L'AMC a exprimé une inquiétude du même genre. L'association a dit au comité que les employeurs préférèrent ne pas retenir les services d'un avocat pour obtenir la résolution d'une question d'accident du travail. Ces procès sont coûteux et font ressortir la nature inaccessible du système. Les représentants de la COCA conviennent aussi que la politique de la CAT est complexe. Travailleurs et employeurs ont tous deux besoin de beaucoup d'aide, d'orientation et de connaissances pour s'orienter dans ce labyrinthe.

Les représentants du TWAG ont dit au comité que, ces trois dernières années, les travailleurs blessés et leurs représentants n'ont pas vraiment eu la parole dans l'élaboration des politiques de la Commission. Cette tendance, disent-ils, a créé un obstacle majeur à la prestation de bons services aux clients :

demande d'accès au dossier d'un travailleur blessé. Il n'est pas rare, a-t-elle remarqué, d'attendre de six à huit semaines avant d'obtenir un dossier de demande.

L'AMC veut également voir les dossiers de demande de la CAT communiqués en temps opportun. Elle a dit au comité que le personnel de la CAT n'accuse pas toujours réception ou ne répond pas toujours en temps opportun à ses objections ou questions écrites en rapport avec une demande d'indemnisation. Elle a recommandé que la Commission adopte un système en vertu duquel on accuse réception de la correspondance dans les 24 heures. Une deuxième inquiétude de l'AMC est que la CAT ne fournit pas toujours d'explications complètes au sujet des décisions touchant le droit aux indemnités. Lorsqu'elle répond à des inquiétudes précises de l'employeur, la réponse parvient parfois un ou deux mois *après* la prise de décision. Qui plus est, la réponse ne vise pas toujours le point soulevé dans la lettre de l'employeur. L'AMC aimerait voir cette situation redressée au moyen de réponses complètes et écrites de la Commission. En cas de retard inévitable dans la correspondance, l'AMC préférerait que la Commission contacte toutes les parties et les informe des raisons du retard.

Des témoins ont soulevé d'autres inquiétudes au sujet des communications de la Commission. L'une d'elles concerne la complexité des formulaires de cotisation de l'employeur. Certains témoins ont fait valoir que la Commission pourrait composer un formulaire plus simple qui faciliterait la tâche du patronat. Les représentants des travailleurs blessés ont exprimé une opinion analogue au sujet des formulaires de la CAT envoyés à leurs clients. Les requérants perçoivent en général les formulaires de la CAT comme complexes et écrits dans un jargon juridique. Beaucoup ont du mal à les remplir. Un témoin a suggéré que la Commission engage des spécialistes en communications qui pourraient rédiger des formulaires et des lettres simples et compréhensibles pour les requérants. Actuellement, la complexité des communications de la Commission semble lui aliéner les clients.

Jack White a recommandé que, si la Commission rejette la demande d'indemnisation d'un travailleur ou met fin à des prestations, le travailleur en soit informé en termes plus simples que «vous avez négligé de vous plier aux termes de l'article X de la loi». Il a fait remarquer que le travailleur moyen ne comprendra peut-être pas, à la lecture de ce message énigmatique, qu'il ne touchera plus de prestations. M. White a ajouté qu'en tant que conseiller de la CAT il a

l'image sur ce processus... Les dossiers de la CAT se composent de diverses catégories classées séparément : rapports médicaux, notes de service, correspondance, renseignements sur la réadaptation professionnelle. Lorsqu'il prend une décision, l'agent d'indemnisation doit se reporter à plusieurs documents relevant de plusieurs catégories. Il ne peut pas étaler des documents sur son bureau et les comparer les uns aux autres. (Au contraire), l'agent d'indemnisation doit afficher chaque document à l'écran, l'un après l'autre, et se souvent exactement du contenu du document précédent. L'indemnisation devient plus onéreuse, en particulier s'il s'agit de dossiers volumineux, complexes, portant sur de multiples aspects³¹.

Le représentant de l'UIA suggère une amélioration possible du système. La Commission devrait envisager d'imprimer les parties d'un dossier que l'agent d'indemnisation utilise habituellement pour prendre une décision. La représentante de la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers estime que les dossiers en images conviennent peut-être au traitement de dossiers plus restreints. Toutefois, lorsque le dossier devient plus complexe et volumineux, les agents d'indemnisation devraient disposer d'un dossier mixte, partiellement sur papier et partiellement en images. L'existence de dossiers en papier permettrait aussi aux agents d'indemnisation de travailler sur le cas lorsque le système d'images est en panne.

Selon les témoins, le traitement informatique d'images détériore encore le service. La documentation à l'entrée doit maintenant être acheminée vers le service qui assure son entrée électronique pour qu'elle puisse faire partie du dossier électronique. Si l'employé de la Commission rédige une note de service le matin et l'envoie pour qu'elle entre au dossier, cette note de service risque d'être inaccessible pendant 48 heures. Si un requérant téléphone à la Commission pour demander des renseignements sur le même cas, l'employé de la Commission sera en mesure d'accéder au document que, peut-être, un jour et demi plus tard lorsque celui-ci pourra être affiché sur l'écran. On informera alors le requérant qu'il devra rappeler lorsque le document sera électroniquement disponible³².

Le traitement informatique d'images peut se définir comme un immense système de classement et de courrier électronique. Le dossier imprimé est remplacé par une copie électronique pouvant être consultée par l'intermédiaire de l'un des 900 postes de traitement informatique d'images répartis dans les bureaux de la Commission, à l'échelle de la province. Les lettres et les formulaires qui parviennent à la Commission sont rapidement entrés dans l'ordinateur, ce qui accroît l'efficacité, facilite le contrôle des opérations et élimine presque entièrement les retards et les coûts associés à la reprographie, à la manutention et au rangement des dossiers sur papier. En conséquence, lorsqu'un dossier est entré dans l'ordinateur, il est possible de donner suite beaucoup plus rapidement aux demandes de renseignements³⁰ téléphoniques des travailleurs blessés et des employeurs³⁰.

Le système de répondeur automatique a été mis en place à la Commission en 1989. De nouveaux progrès technologiques l'ont enrichi en 1990. Connus sous le nom de système téléphonique interactif à réponse vocale (IVR), ce système permet aux travailleurs blessés et aux employeurs d'obtenir, au moyen d'un téléphone à clavier, des renseignements de base sur le versement des indemnités, sans qu'ils aient à parler directement à un membre du personnel.

Traitement informatique d'images

Les représentants du SCSF (1750) qui ont parlé au nom des employés de la Commission sont les principaux utilisateurs de la technologie de l'image. Ils sont nettement mécontents du système. Ils ont recommandé soit l'élimination du système, soit une amélioration de son fonctionnement. Ils font valoir que le système ne fournit pas l'aide escomptée et qu'en outre il demande beaucoup de temps. Le représentant de la section locale 183 de l'Union internationale des journalistes d'Amérique du Nord (UIJA) résume comme suit les faillies du système d'images :

L'innovation (à la Commission) la plus «révolutionnaire» et la plus «coûteuse» a été l'installation des dossiers en images. L'argument de vente évident est que, à la différence du dossier imprimé, on dispose de l'accès multiple au dossier. Il semble toutefois que personne n'ait réfléchi à l'ensemble du processus d'indemnisation et à l'effet de

progressivement. Un autre témoin a exprimé l'opinion que les spécialistes de la révision des décisions obtenaient de meilleurs résultats lorsqu'ils faisaient partie de la Direction des audiences et étaient indépendants. Maintenant, ils sont détachés de la Direction des audiences et font partie du système d'unités de services intégrés (USI). Les représentants du TWAG ont plaidé en faveur du retour des spécialistes de la révision des décisions à la Direction des audiences. Les représentants de l'AMC aimeraient voir les dossiers traités plus rapidement aux différents niveaux d'appel. «Il est inacceptable, déclare l'AMC, qu'il faille une année pour qu'un dossier parvienne au dernier niveau interne d'appel.» L'AMC aimerait que les dossiers parviennent au spécialiste de la révision des décisions trois mois après la décision initiale et que le commissaire d'audience rende sa décision dans le mois qui suit la date de l'audience.

TECHNOLOGIE/MATÉRIEL

Faits saillants :

- Il a été déclaré au comité que, même si le traitement électronique d'images a des avantages, notamment celui de permettre la multiplicité d'accès aux dossiers d'indemnisation, il présente une lacune notable : il est incapable de permettre l'affichage simultané et la comparaison de plusieurs documents classés. Lorsque le système est en panne, il est impossible de travailler sur les dossiers de demandes. Les documents nouveaux qui s'ajoutent au dossier d'un demandeur peuvent être inaccessibles pendant une durée de 48 heures en attendant qu'ils entrent dans le système.
- Certains témoins se demandent si le système téléphonique interactif à réponse vocale donne à l'autour de la demande une garantie suffisante quant à la protection de ses renseignements personnels. Le système est conçu pour fournir aux autours de demande un rapport d'étape lorsqu'on compose le numéro de la demande au moyen d'un téléphone à tonalités.
- On reconnaît unanimement que les clients devraient avoir la possibilité de parler finalement à un employé de la Commission plutôt qu'à un répondant automatique lorsqu'ils téléphonent à la CAT. Si un employé de la Commission ne peut prendre l'appel, les requérants accepteraient que l'on retourne l'appel dans les 24-48 heures.

Le Rapport annuel de 1990 de la CAT comprend une section intitulée «Technologie et services aux clients». On y décrit deux innovations électroniques : (i) le traitement informatique d'images, et (ii) le système téléphonique interactif à réponse vocale. Le traitement d'images y est décrit comme suit :

voir, soit l'abolition du système des USI, soit le remplacement du personnel actuel par un personnel qualifié.

Les représentants du TTWAG prétendent que, depuis la création des USI, le service à la clientèle s'est détérioré plutôt que de s'améliorer. Ils se demandent si le passage du système de services distincts au système de services intégrés a vraiment amélioré le fonctionnement. À leurs yeux, «le système a empiré et nous prétençons qu'un cabinet d'experts-conseils externe, devant lequel des travailleurs blessés partaient franchement, devrait poser certaines questions fondamentales pour savoir si le système des USI a bien marché, s'il faut le supprimer ou s'il faut le redresser»²⁸.

Le TTWAG reproche au système des USI d'avoir déplacé les spécialistes en orientation. Il voyait dans ces spécialistes des dépanneurs qui aidaient les requérants aux prises avec des demandes délicates. Ces spécialistes avaient un accès direct aux dossiers de tout le système et, selon les témoins, évitaient de pénibles retards aux travailleurs blessés. Jack White a également loué le travail des spécialistes en orientation. Il a déclaré que, du temps où il y avait des conseillers, un requérant pouvait téléphoner et dire : «Voici le numéro de ma demande. Voudriez-vous m'informer de sa situation?» Il a prétendu que le système des spécialistes en orientation fonctionnait bien et il aimerait voir ces postes rétablis.

À la différence de ces opinions critiquant le système des unités de services intégrés, les représentants du COCA ont exprimé des opinions favorables à l'USI Construction.

L'USI Construction est consacrée au secteur de la construction et c'est la seule du genre en Ontario. Nous avons d'excellentes communications avec cette unité. Nous avons participé à la formation de certains agents d'indemnisation, du côté des employeurs. Les syndicats ont fait un travail d'éducation du côté des travailleurs»²⁹.

Direction de la révision des décisions et commissaires d'audience

Le comité a entendu des témoins déclarer que, pour accélérer le processus d'appel, la Direction de la révision des décisions constituait une étape du système d'appel que l'on pourrait éliminer

ORGANISATION

Faits saillants :

- Un certain nombre de témoins ont félicité la Commission d'avoir mis sur pied des bureaux régionaux.
- D'autres témoins ont critiqué la Commission pour avoir imposé le système des unités de services intégrés à ces bureaux régionaux. Les critiques estiment que l'approche «d'équipe» des USI est moins efficace que des services distincts. Certains témoins ont déploré le système des USI pour d'autres motifs. Après l'instauration des USI, les postes de spécialistes en orientation ont progressivement disparu. Or, ces postes étaient fort appréciés de certains bénéficiaires à cause de leur aptitude à les dépanner.
- D'autres témoins ont été encouragés par l'instauration de l'USI Construction, qui a pour objet l'indemnisation dans le secteur de la construction.
- Certains témoins ont estimé que la Direction des révisions des décisions (DRD) était superflue et constituait une source de retards. Ils ont prétendu que si des cas doivent être renvoyés à la DRD, ils devraient être réglés plus vite.

Décentralisation/unités de services intégrés (USI)

Le Bureau des conseillers des travailleurs (BCT) a remarqué qu'un des faits nouveaux les plus favorables résultant de la restructuration administrative de la Commission a été la décentralisation et la création des bureaux régionaux. Le service s'est amélioré du fait que l'indemnisation a lieu dans la région où vivent les travailleurs blessés. Le Kitchener-Waterloo Injured Worker's Group (K-WIWG) a abondé dans le même sens et ajouté qu'il aimerait que les bureaux régionaux de la CAT soient autorisés à évaluer les demandes et à prendre des décisions. L'AMC, pour sa part, a remarqué que la décentralisation a causé une foule d'incohérences d'un bureau régional à un autre. Les problèmes sont appréciables dans le cas d'une grande entreprise qui traite avec plusieurs bureaux régionaux.

Les représentants du SCFP (1750) ont dit au comité que, bien que leurs membres soient en faveur de la décentralisation, ils n'approuvent pas la surimposition des unités de services intégrés (USI) aux bureaux régionaux. Les USI utilisent une démarche «d'équipe» intégrée lors de la prise de décisions touchant les demandes, les soins de santé et la réadaptation. La critique des unités de services intégrés a été reprise par les représentants du K-WIWG. Ceux-ci aimeraient

incombe vraiment à l'expert en réadaptation est souvent compromise par des personnes qui ne partent pas du point de vue de ce qui vaut le mieux pour le travailleur en termes de réadaptation²⁵.

Les représentants du TTWAG estiment que cette structure de comité est lourde. Il faut plus de temps pour fixer des réunions qui permettent à toutes les parties concernées de se réunir.

L'AMC critique, pour sa part, les dispositions du projet de loi 162 au chapitre de la réadaptation professionnelle, signalant que leur mise en oeuvre ne s'est pas déroulée comme prévu. Le COCA a ajouté que la Commission n'avait pas réussi à s'acquitter de ses obligations en matière de réadaptation, notamment de son rôle de coordonnatrice des communications entre les parties. Elle a fait valoir que les dispositions du projet de loi 162 relatives à la réadaptation professionnelle ne sont efficaces que si la Commission joue son rôle de coordonnatrice des communications entre le travailleur, l'employeur, le médecin et le service de réadaptation

professionnelle. Elle a expliqué que, si l'un quelconque de ces éléments agit indépendamment ou n'agit pas du tout, le projet de loi 162 perd tout son sens. Les travailleurs perdront la possibilité de travailler et les frais pour les employeurs grimperont en flèche.

En réponse à l'inquiétude considérable exprimée par les témoins quant à la stratégie de la Commission en matière de réadaptation, M. Odoardo Di Santo, son président, a informé le comité qu'en Europe la réadaptation des travailleurs blessés fait l'objet d'une collaboration entre les travailleurs et les entreprises. Dans les mois qui viennent, la Commission des accidents du travail de l'Ontario étudiera des méthodes visant à améliorer les services de réadaptation. Il est financièrement avantageux, a-t-il précisé, de travailler en collaboration avec les travailleurs et les entreprises à réadapter les travailleurs blessés et à les réintégrer dans l'économie²⁶.

Un membre du comité a demandé comment le législateur ontarien pouvait aider la CAT à améliorer ses services de réadaptation. M. Di Santo a répondu que l'objectif de la Commission était de réadapter les travailleurs et de leur procurer un emploi. Il est à souhaiter que la Commission accepte cette proposition d'élargir la définition des groupes visés en matière d'équité d'emploi pour y inclure les travailleurs blessés. Si la Commission accepte cette proposition, une demande officielle à cet effet sera adressée au ministre du Travail²⁷.

parce que la CAT ne s'acquiesce pas de son rôle central de coordonnatrice des communications entre les parties.

Des représentants de l'Association canadienne du personnel de réadaptation ont comparu devant le comité. Ils ont attiré l'attention des membres sur les questions de dotation en personnel dans le secteur de la réadaptation professionnelle. L'Association voit dans la nouvelle stratégie de réadaptation professionnelle un effort de réduction des coûts. Bien que cela puisse être un objectif louable, elle estime qu'il est difficile de mener à bien un programme crédible de réadaptation si l'on n'affecte que deux ou trois agents de réadaptation à chaque unité de services intégrés (USI) là où il y aurait eu auparavant une division générale employant plus d'une centaine de personnes. Elle a déclaré au comité que non seulement le programme de réadaptation professionnelle est à court de personnel, mais que les agents de réadaptation d'aujourd'hui recourent à des instruments de test périmés.

On a également dit au comité que la CAT confie les tests d'évaluation professionnelle en sous-traitance à des entreprises privées. L'Association aimerait s'assurer que ces entreprises indépendantes ont à leur service des agents de réadaptation agréés. En outre, elle aimerait voir que tous les professionnels qui s'occupent de la gestion des cas et de la réadaptation professionnelle soient expressément agréés. Elle craint que les agents de réadaptation de la CAT soient moins qualifiés que les conseillers en réadaptation des années précédentes qui, à titre de condition d'emploi, devaient être disposés à obtenir l'agrément de l'Association. Les témoins ont remarqué que les nouveaux agents de réadaptation ne satisfont pas aux critères théoriques ou pratiques de l'Association qui leur permettaient d'être agréés²⁴. En bref, l'Association n'approuve pas le niveau de formation fourni aux agents de réadaptation actuels de la CAT.

D'autres témoins ont critiqué la façon globale dont la CAT aborde la réadaptation professionnelle. Le Toronto Injured Workers' Advocacy Group (TIWAG) a déclaré au comité que la Division des services de réadaptation professionnelle de la Commission avait perdu son importance et son indépendance.

Maintenant, le conseiller en réadaptation professionnelle doit consulter l'agent des pensions, l'agent d'indemnisation et les autres membres de l'équipe. La prise de décision indépendante qui

Jack White, conseiller en matière d'indemnisation des accidents du travail, est d'accord sur ce point. Il a fait valoir que le délai de 12 semaines d'attente pour une décision quant au droit aux indemnités est trop long. Les travailleurs, dit-il, devraient recevoir une décision à ce sujet en six semaines plutôt qu'en douze. Une décision plus rapide permettrait d'interjeter appel plus rapidement, ce qui est important si la décision s'avère négative. Jack White fait remarquer que les retards dans la prise de décision ne sont pas toujours la faute de l'agent d'indemnisation. Il a encouragé le mouvement syndical à mieux éduquer les travailleurs quant à la nécessité de fournir des renseignements à l'agent d'indemnisation au moment opportun.

Jack White a également dit au comité que le droit des employeurs de contester toute demande d'un de ses travailleurs blessé constitue une des principales causes de retard dans le système. Il a estimé que les employeurs contestent souvent les demandes sans raison valable. Il a déclaré au comité que les employeurs n'ont qu'à indiquer qu'ils ont une raison de mettre en doute les circonstances de l'accident pour qu'il y ait automatiquement un retard. Sans pour autant proposer que l'on refuse aux employeurs le droit de contester les demandes de leurs travailleurs, il a recommandé à la Commission de trouver les moyens d'écartier les contestations non fondées provenant d'un employeur²³. Il a cité aux membres du comité le cas d'un employeur qui inscrit sur chaque formule 7 (rapport de l'employeur sur une blessure accidentelle ou une maladie professionnelle) qu'il envoie la mention : « Nous nous opposons à cette demande. » Résultat : chaque demande fait l'objet d'une enquête. M. White estime que si les travailleurs avaient le droit, enchâssé dans la loi, d'examiner la formule 7 avant son envoi à la CAT par l'employeur, cela leur donnerait la possibilité de discuter avec ce dernier des points en litige. Cette disposition, dit-il, réduirait fondamentalement les retards dans la prise de décision. Les enquêtes aggravent les retards parce que, selon M. White, il n'y a pas suffisamment d'enquêteurs.

Personnel de réadaptation professionnelle

Faits saillants :

- Certains témoins ont envisagé d'un oeil critique la façon dont la Commission aborde la réadaptation professionnelle. Certains ont l'impression que la Division des services de réadaptation professionnelle a perdu son rôle important d'autorité en matière de réadaptation professionnelle. Certains témoins ont prétendu que les agents de réadaptation sont insuffisamment qualifiés et mal formés. Des représentants des employeurs craignent que les dispositions du projet de loi 162 en matière de réadaptation n'aient pas répondu aux attentes

d'indemnisation. À ce stade, l'agent d'indemnisation doit encore prendre une décision sur le droit aux prestations. Troisièrement, il arrive souvent que des dossiers d'un agent d'indemnisation soient assignés à un autre agent d'indemnisation avant même que le premier agent ait rendu sa décision. Quatièrement, il y a un manque de communication entre l'agent d'indemnisation et l'agent de réadaptation professionnelle. Le rôle de ce dernier consiste à envisager la réadaptation professionnelle du travailleur tandis que l'agent d'indemnisation décide de son droit aux prestations. Les résultats de l'évaluation professionnelle réalisée par l'agent de réadaptation ont une répercussion majeure sur les prestations. L'agent de réadaptation et l'agent d'indemnisation doivent donc travailler en collaboration. La mise en oeuvre du projet de loi 162 a créé encore un nouveau degré d'indemnisation, à savoir l'agent d'indemnisation qui détermine « la perte de gains future ». Les témoins ont indiqué qu'il était trop tôt pour prédire comment ces agents d'indemnisation collaboreront avec l'agent de réadaptation et l'agent d'indemnisation. Enfin, les barèmes de pension, en particulier dans les cas de douleur chronique, prennent des mois à établir. Le barème des indemnisations pour perte non économique ne sera pas envisagé avant que l'on adopte les principes directeurs en la matière.

Les agents d'indemnisation auxquels le témoin a parlé traitent des demandes relatives à des blessures subies en 1990. Et ces agents déclarent n'avoir aucune idée des principes directeurs ou procédures applicables. Le témoin a donc critiqué l'administration de la Commission des accidents du travail parce que celle-ci ne fournit pas une formation suffisante sur la façon d'évaluer ces indemnités²².

Le Syndicat des travailleurs accidentés a dit au comité que l'on avait constaté l'an dernier une augmentation spectaculaire des retards dans l'indemnisation. Alors qu'auparavant les travailleurs pouvaient voir leurs demandes évaluées et recevoir une indemnité en quelques semaines, il leur faut maintenant attendre entre cinq et six semaines. Le Syndicat ajoute que le renvoi de la demande à la Direction de la révision des décisions ou à une audience prolonge le retard de six mois. Bien que la Commission ait adopté des principes directeurs pour une prise de décision expéditive, visant à ce que la décision quant au droit aux indemnités soit prise dans un délai de 12 semaines, ce délai est dépassé.

avait en fait réduit le nombre de personnes chargées de rendre une décision. Les préposés au dossier, a-t-elle prétendu, ne réunissent pas suffisamment les conditions requises pour répondre aux questions relatives au droit aux prestations. Leur rôle se borne à collecter des renseignements. À son avis, la CAT ne devrait pas avoir de préposés aux dossiers, mais seulement des agents d'indemnisation. Le comité a aussi entendu dire que l'agent d'indemnisation hésite à accepter les renseignements que le préposé aux dossiers a obtenus au téléphone. C'est en effet l'agent d'indemnisation qui aura des comptes à rendre. Étant donné le rôle restreint des préposés aux dossiers, certains témoins se sont demandés s'il avait été judicieux de réduire le nombre des agents d'indemnisation pour les remplacer par des préposés aux dossiers²¹.

Les représentants de l'AMC souhaiteraient que la Commission se penche sur le rôle des préposés aux dossiers en vue de les éliminer peut-être progressivement. Il faudrait toutefois évaluer d'abord leurs connaissances pour déterminer s'ils ont l'étoffe de stagiaires en vue d'occuper des postes d'agent d'indemnisation.

section suivante.

Retard dans l'indemnisation

Selon certains témoins, l'indemnisation est retardée parce que le personnel d'indemnisation de première instance est mal formé à l'interprétation de la Loi sur les accidents du travail, les dispositions du projet de loi 162 en particulier. La représentante de la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers propose cinq raisons qui expliquent les retards concernant la détermination des droits aux prestations. Elle prétend que ces retards ont été aggravés par le projet de loi 162 qui a créé un niveau supplémentaire de détermination. Premièrement, la détermination du droit est retardée parce que l'agent d'indemnisation doit parfois attendre plusieurs semaines l'avis médical du conseiller médical de l'unité. Deuxièmement, un dossier remis à des fins d'enquête peut mettre jusqu'à six semaines avant de revenir à l'agent

communautaires n'est pas appropriée. Elle a soutenu que les employés de la CAT qui se sont formés en gravissant les échelons sont plus qualifiés pour être instructeurs que le personnel enseignant des collèges communautaires.

Le Syndicat des travailleurs accidentés souhaiterait une amélioration de la formation des agents d'indemnisation de première instance afin que les demandes d'indemnisation fassent l'objet d'une décision correcte en première instance plutôt que d'être acheminées à la Direction de la révision des décisions pour y voir renverser une décision erronée. Le Syndicat prétend qu'il y a beaucoup trop d'erreurs au stade de l'indemnisation de première instance.

Préposés aux dossiers¹⁹

La Commission a créé le poste de préposé aux dossiers pour aider les agents d'indemnisation de première instance dans le domaine de la collecte de renseignements, du contact avec les clients, du travail de bureau et du travail d'indemnisation de base. On lit dans le Rapport annuel de 1990 de la CAT que «grâce à l'adjonction en 1990 de ces adjoints spécialement formés, les agents d'indemnisation pourront bientôt consacrer plus de temps aux aspects décisionnels les plus importants de leur travail»²⁰. Le Syndicat des travailleurs accidentés et d'autres témoins ne sont pas d'accord avec cette assertion. Ils ont fait part au comité de leur frustration à l'endroit des préposés aux dossiers. Le Syndicat prétend qu'il est difficile d'obtenir d'eux des renseignements précis. Ces adjoints hésitent parfois à répondre à une question ou renvoient le requérant à l'agent d'indemnisation. Le représentant de l'Union internationale des journalistes d'Amérique du Nord (UIJA) a déclaré au comité que «les requérants ne veulent pas avoir affaire à un intermédiaire de plus».

Le Syndicat des travailleurs accidentés a dit au comité que les préposés aux dossiers étaient des personnes très inexpérimentées, et que leur aptitude à prêter main forte aux agents d'indemnisation était limitée. Quant aux agents d'indemnisation de valeur et dotés d'une bonne expérience, ils ont tous quitté la CAT. La représentante de la section locale 27 de la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers a déclaré au comité que les 339 agents d'indemnisation de la Commission avaient vu leur nombre réduit à 226. La Commission a ajouté 113 préposés aux dossiers. Elle a signalé qu'en réduisant le nombre des agents d'indemnisation, la Commission

employeurs contestent chaque demande d'indemnité de leurs travailleurs. D'autres retards ont lieu au cours de l'enquête sur la demande.

Agents d'indemnisation de première instance

On a indiqué au comité que, par suite de l'ampleur des changements et de la réorganisation à la CAT au fil des années, on a constaté un manque de soutien à la fonction d'indemnisation de première instance. On a aussi dit au comité qu'à un moment donné, un agent d'indemnisation pouvait être responsable d'un nombre de dossiers actifs pouvant atteindre 300. Les témoins ont convenu qu'une charge de travail atteignant 300 cas était trop lourde. L'AMC a recommandé que cette charge oscille entre 100 et 125 cas au stade de la détermination du droit à des indemnités et à un niveau plus raisonnable au stade de la détermination des prestations. Elle a indiqué que la Commission devra peut-être attribuer plus de ressources dans ce domaine. La Fédération du travail de l'Ontario (FTO) est tombée d'accord, faisant valoir que l'on ne peut pas s'attendre à des décisions de premier ordre de la part d'agents d'indemnisation qui traitent 300 cas.

Les représentants du SCFP (1750) ont estimé que la priorité n° 1 de la Commission devait être de réduire le nombre de cas confiés aux agents d'indemnisation. Ils aimeraient voir un personnel plus nombreux engagé pour remplacer les 60 à 80 travailleurs chargés d'étudier les cas, qui ont quitté la CAT au cours des deux ou trois dernières années¹⁸.

La FTO a parlé de façon positive de la formation de l'agent d'indemnisation, faisant remarquer qu'il y a maintenant des programmes de formation d'agents d'indemnisation dans plusieurs collèges communautaires. Ses représentants ont signalé toutefois que, même si la formation est suffisante, une fois que celle-ci est terminée, les agents d'indemnisation sont plongés trop vite dans le rôle d'agent d'indemnisation sans soutien approprié. Le nombre de cas qui leur sont confiés monte très vite. Les agents d'indemnisation nouvellement formés réagissent à leur «baptême du feu» en transmettant leurs cas difficiles à la Direction de la révision des décisions. Cette tactique, soulignent-ils, ne fait que retarder le processus.

La représentante de la section locale 27 de la Fraternité unie des charpentiers et menuisiers, qui avait été agente d'indemnisation de la CAT, a adopté une position opposée sur la formation, faisant valoir que la formation au rôle d'agent d'indemnisation dispensée par certains collèges

blessés et aux employeurs de l'Ontario la prestation des services que la loi lui impose de procurer¹⁶.

Il a été déclaré aux membres du comité que la section locale 1750 a procédé l'an dernier à un sondage auprès de ses membres. Selon les résultats, 85 pour 100 des répondants ont estimé que le service aux travailleurs blessés et aux employeurs avait subi une baisse considérable¹⁷.

La section qui précède montre que les changements incessants sont le facteur clé responsable de la dégradation de la qualité du service à la CAT. Dans les sections qui suivent, les témoins relatent leurs expériences au sujet de cinq aspects fonctionnels de la CAT les plus touchés par les changements : la dotation en personnel, l'organisation, la technologie/l'équipement, les communications écrites et l'élaboration des principes directeurs.

DOTATION EN PERSONNEL

Faits saillants :

- Il a été déclaré aux membres du comité qu'un agent d'indemnisation peut être chargé de 300 dossiers de demandes. De nombreux témoins ont reconnu que cette quantité est excessive.
- Certains témoins ont dit que la formation donnée aux agents d'indemnisation par l'intermédiaire du personnel enseignant des collèges communautaires est insuffisante, tandis que d'autres n'étaient pas d'accord avec cette opinion. La piètre formation des agents d'indemnisation est particulièrement manifeste quand il s'agit de demandes d'indemnisation à la lumière des dispositions du projet de loi 162.
- On espérait que la création de postes de préposés aux dossiers par la Commission laisserait aux agents d'indemnisation plus de temps à consacrer à la tâche critique de prise de décision. Les témoins ont toutefois exprimé leur déception devant ce changement, faisant valoir que les préposés aux dossiers semblent très inexpérimentés et ne se sont pas montrés à la hauteur de ce que l'on attendait d'eux.
- Un témoin a fait remarquer que le projet de loi 162 a augmenté le nombre de niveaux du processus d'indemnisation, ce qui a encore allongé les retards. Un témoin a déclaré que l'élaboration de principes directeurs concernant le barème des indemnités pour perte non économique selon le projet de loi 162 était pratiquement inexistante.

- Malgré la politique de la CAT en matière de prise de décision opportune, qui déclare qu'il faut prendre une décision sur le droit aux prestations dans un délai de 12 semaines, le processus d'indemnisation primitive prend souvent beaucoup plus de temps. Un témoin a prétendu qu'une raison importante des retards en matière d'indemnisation est que certains

en oeuvre qu'ils sont remplacés par d'autres plus récents¹³. Résultat : le service a été classé ou insuffisant ou presque entièrement inacceptable. Bien des témoins ont recommandé de mettre un terme aux nouvelles initiatives et aux nouveaux programmes au niveau de la Commission. Ils ne souhaitent pas que l'on mette un terme aux initiatives en cours, mais souhaitent permettre à ces initiatives de porter des fruits avant que l'on mette en oeuvre de nouvelles modifications.

Les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) ont endossé cette opinion, déclarant : « Il y a eu ces dernières années une foule de changements à la Commission des accidents du travail et nous n'en proposons aucun autre. On devrait laisser aux nouveaux présidents et vice-présidents le temps de faire face aux problèmes existants et d'essayer d'instaurer un semblant d'ordre¹⁴. » Le Council of Ontario Construction Associations (COCA) croit que c'est parce qu'elle a adopté une mauvaise approche que la CAT est tellement submergée par les nouvelles procédures et les nouveaux principes directeurs. Alors que, selon le COCA, la Commission estime que si ses principes directeurs ou sa loi ne marchent pas, il faut les changer, le COCA, pour sa part, croit que si des principes directeurs ne marchent pas, il faut les modifier et les faire marcher.

Le Syndicat des travailleurs accidentés est d'accord avec ceux qui plaident en faveur d'un moratoire sur tout changement à la CAT. Il avertit toutefois qu'un moratoire de ce genre ne doit pas aboutir au ralentissement des prestations aux travailleurs blessés¹⁵.

La section locale 1750 du SCFP, le syndicat qui représente 2 400 employés de la CAT à Toronto, confirme que le changement global survenu à la CAT, réuni à un manque de réflexion suffisante sur ses conséquences, a été la principale cause des problèmes relatifs à la prestation des services.

« Ces dernières années, la CAT a subi une métamorphose. Pratiquement tous les aspects de l'organisme et de ses services ont été touchés par les modifications de la loi et les transformations internes de la structure, de l'organisation, de la dotation en personnel et des modèles de prestation des services. En raison même de l'ampleur, de la rapidité, du manque de recherche et de coordination de ces changements, la Commission des accidents du travail est maintenant incapable d'assurer aux travailleurs

essentiellement des activités complémentaires. Ces deux organismes entrent en conflit seulement lorsque le Tribunal d'appel, en remplissant son mandat prévu par la loi, rend une décision qui, d'une manière quelconque, empêche sur l'application de la loi, ou est contraire à cette application, au sens où l'entend le conseil d'administration. Dans de telles circonstances, le conseil d'administration peut exercer, à sa seule discrétion, un pouvoir de révision aux termes de l'alinéa 86 n). Le conseil a déterminé antérieurement qu'une telle décision de sa part devait seulement être prise lorsque la question soulevée était importante, et il doit être convaincu que l'étude entreprise répond à un but utile et important.

[...] ce ne sont pas toutes les disparités qui surviennent entre une décision du Tribunal et un ou plusieurs principes directeurs de la CAT qui seront soumises à une révision, ni ne doivent-elles l'être. Toutefois, lorsqu'une telle disparité fait l'objet d'une révision, le conseil d'administration n'est lié par aucune norme de révision. Son rôle consiste à réévaluer attentivement ses principes directeurs à la lumière de la décision du Tribunal de sorte qu'une fois la révision effectuée, l'application future de la loi n'obéisse qu'à un seul principe directeur.

Selon [...] la loi, le Tribunal n'est pas tenu, et il n'y a pas de raison qu'il le soit, de suivre à la lettre les principes directeurs du conseil d'administration. Ces principes directeurs reflètent les décisions rendues par le conseil d'administration sur la manière dont celui-ci conçoit l'application de la loi et l'administration a conclu Commission. Le conseil d'administration a conclu que, compte tenu des responsabilités et des rôles respectifs du conseil et du Tribunal, le Tribunal devrait accepter et suivre tout «principe directeur» qui a été élaboré conformément aux principes d'équité administrative et qui ne donne pas à la loi une interprétation manifestement déraisonnable, à moins qu'il n'y ait des «motifs fondamentaux» d'agir autrement.

Les membres du Comité ont entendu déclarer que la combinaison de toutes ces modifications et de la refonte totale des systèmes internes de la CAT a causé un bouleversement considérable. Un nouveau principe directeur ou une nouvelle approche administrative ne sont pas plus tôt mis

Les membres du comité ont entendu déclarer que la CAT avait connu des modifications massives de principes directeurs qui ont commencé avec l'adoption du projet de loi 101 en 1984. Avec le projet de loi 162, proclamée en 1990, la Commission a refondu le système d'indemnisation des accidents du travail et le système des pensions.

Le représentant de l'Employers' Advocacy Council (EAC) a mis en lumière le rôle du Tribunal d'appel des accidents du travail (TAAT) comme agent de modification des principes directeurs à la CAT. Les représentants du Bureau des conseillers des travailleurs ont abondé dans ce sens, remarquant que la création du TAAT en 1984 a changé le processus d'élaboration des principes directeurs, qui est passé d'un processus autonome à un processus d'avantage axé sur les précédents, lequel comporte une participation appréciable du public¹⁰. Le représentant de l'EAC a ajouté qu'il existe un débat permanent entre le TAAT et la Commission pour savoir qui a le dernier mot et qui est chargé d'imposer les principes directeurs. Il a prétendu que la Commission a cessé d'imposer des principes directeurs et qu'elle réagit simplement aux décisions du TAAT. «La réalité de la situation aujourd'hui est que nous avons en Ontario deux organes de nature judiciaire qui traitent de la même loi, mais qui ont des points de vue fort différents¹¹».

Il y a lieu de signaler que le président sortant de la Commission des accidents du travail, M. Robert G. Elgie, a traité cette question dans le Rapport annuel de 1990 de la Commission des accidents du travail.

Dans son dernier message, M. Elgie a résumé l'opinion de la Commission quant aux rôles respectifs du Tribunal d'appel des accidents du travail et du Conseil d'administration. À la différence de certains témoins, M. Elgie estimait que ces rôles sont complémentaires et non en conflit¹².

Après étude de la relation entre la Commission des accidents du travail et le Tribunal d'appel des accidents du travail, il a été confirmé que la décision en appel par le Tribunal d'appel des accidents du travail et l'application de la loi et l'administration de la Commission par le conseil d'administration sont

Les témoins qui ont déposé devant le comité ont, pour la plupart, désigné comme la cause principale des problèmes de prestation des services à la CAT l'enversure des changements réalisés en un laps de temps trop court.

PERCEPTION DU PROBLÈME : CHANGEMENTS INCESSANTS

Faits saillants :

- Les témoins ont convenu que la première source des difficultés de service à la CAT a été une période de quatre à cinq ans de changements incessants. Ils ont précisé les diverses sources de changement : sur le plan de la technologie, de l'organisation et des politiques. Certains voient dans le Tribunal d'appel des accidents du travail l'organisme qui incite aux changements de politiques.
- La quasi-totalité des témoins ont reconnu que trop de changements risque de déstabiliser.
- De nombreux témoins ont fait valoir que l'élan vers le changement doit s'arrêter. Il faut permettre aux changements déjà entrepris de porter des fruits avant d'en entreprendre de nouveaux.

Nouvelle technologie

Plusieurs témoins ont indiqué que la CAT a absorbé récemment plusieurs vagues de nouvelle technologie, notamment le traitement informatique d'images de son système de classement et l'introduction du courrier électronique/audio-messagerie.

Modifications administratives

Selon certains témoins, la CAT a connu de très importantes modifications administratives comme l'instauration d'unités de services intégrés (USI) qui délègue la prise de décision de la Commission au niveau régional. D'autres se sont penchés plus en détail sur les modifications administratives de la CAT, faisant remarquer qu'en 1986, la CAT a entrepris une refonte complète des postes de haute direction, qui a abouti à la création de trois postes de vice-président. L'année suivante, 1987, a vu une refonte complète des systèmes de prestation des services et de nouveaux rôles de gestion à tous les niveaux. En 1989, la Commission a constitué de nouvelles stratégies de réadaptation médicale et professionnelle et d'indemnisation. Ces modifications ont amené également la création de sept divisions dirigées par sept vice-présidents.

Le projet de loi 162 représente les modifications les plus importantes qui aient été apportées au système d'indemnisation des accidents du travail. La loi, qui a été déposée en 1988 et proclamée en 1990, instaure le nouveau système d'«indemnisation double» en cas d'invalidité permanente; elle définit clairement les obligations de la Commission en matière de réadaptation professionnelle et les droits à la réintégration des travailleurs blessés. Le système de l'«indemnisation double» comporte une indemnité pour la perte économique et une autre pour la perte non économique. La première accorde une indemnisation reliée à la capacité de gain du travailleur qui a subi une blessure occasionnant une invalidité permanente ou temporaire pendant douze mois consécutifs. La seconde accorde aux travailleurs qui ont subi une blessure occasionnant une invalidité permanente en espèces pour la perte de jouissance des aspects de la vie non reliés au travail.

Perceptions que les personnes intéressées ont de la prestation des services à la CAT

Durant le mois de juin 1991, quinze témoins se sont présentés devant le Comité permanent du développement des ressources pour exprimer leurs opinions sur la prestation des services à la CAT. Les personnes intéressées, les députés provinciaux et les représentants de la Commission des accidents du travail elle-même ont reconnu en général que la qualité de la prestation des services s'était détériorée depuis le milieu de la décennie 1980. M. Robert Elgie, président sortant de la CAT, reconnaissait ce fait dans le Rapport annuel de 1990 récemment publié. Il estimait toutefois que, même si les nouvelles initiatives et stratégies ont pu, au début, bouleverser la prestation des services, les changements apportés commencent à porter des fruits et la productivité est à la hausse.

Il est clair que ce vaste éventail d'activités (projets de loi 101 et 162, nouveau processus de classification/cotisation, nouveau processus d'indemnisation et progrès technologiques) a eu en 1990 des répercussions négatives à court terme sur la prestation des services. Malgré les quelques perturbations temporaires qui en ont résulté, il est évident que les avantages à plus long terme devant découler des changements indispensables et de grande portée qui ont vu le jour sont maintenant en voie de se concrétiser, compte tenu de l'amélioration des services et de l'augmentation de la productivité réalisée⁹.

ÉVOLUTION DES STRATÉGIES DE LA CAT AU COURS DES ANNÉES 1980 ET 1990

7

Pendant les années 1970, on a estimé que le système d'indemnisation des accidents du travail de l'Ontario contenait un certain nombre de lacunes fondamentales⁷. Vers la fin de la décennie 1970, la CAT a fait l'objet de critiques formulées par le bureau de l'ombudsman provincial. Qui plus est, un rapport actuariel de la Compagnie Wyatt en 1978 soulevait des questions sur la solidité financière du système d'indemnisation des accidents du travail. Le Comité permanent du développement des ressources a entrepris d'examiner périodiquement les Rapports annuels de la CAT. La pression du public s'est accentuée et a poussé le gouvernement de mettre sur pied une commission royale en bonne et due forme. Le gouvernement a décidé plutôt de commander au professeur Paul Weiler un examen exhaustif et formel du système d'indemnisation des accidents du travail. Le professeur Weiler a rédigé trois rapports au cours de la décennie 1980⁸. Ces rapports ont constitué la base du projet de loi 101 en 1984 et du projet de loi 162 en 1989. On estime que le projet de loi 101 constitue la révision la plus étendue du droit des accidents du travail depuis la création du système.

En matière de prestations, le projet de loi 101 a élargi la portée de l'indemnisation complémentaire aux pensions permanentes existantes. Le changement clé au chapitre des prestations a été de faire passer la base des indemnités de 75 pour 100 du salaire brut à 90 pour 100 du salaire net. Le projet de loi 101 a amélioré les rentes de survivant et changé la méthode de calcul du «salaire moyen». Il reste que les modifications essentielles que le projet de loi 101 a apportées à l'indemnisation des accidents du travail ne résident pas dans les prestations, mais dans la restructuration administrative. Elle a créé le Tribunal d'appel des accidents du travail, la restructuration indépendante qui constitue la dernière instance d'appel des décisions de la CAT. Elle a créé le Comité des normes en matière de maladies professionnelles, organisme indépendant chargé de recommander des critères d'indemnisation dans les cas de maladies professionnelles. Enfin, le projet de loi 101 a créé le Bureau des conseillers des travailleurs et le Bureau des conseillers du patronat, chargés de fournir renseignements, conseils et représentation quant aux affaires d'indemnisation des accidents du travail, respectivement aux travailleurs blessés et aux employeurs. Les deux bureaux sont situés dans les locaux du ministère du Travail.

au sujet d'une demande incombe à l'agent d'indemnisation de première instance. Cette décision peut être portée en appel devant un expert de la Révision des décisions. Un autre appel est encore possible par l'entremise d'un commissaire d'audience.

La première décision par l'agent d'indemnisation ou la décision en appel devant l'expert de la Révision des décisions ou le commissaire d'audience doivent être rendues dans un délai de 12 semaines. Une fois la décision rendue, celle-ci doit être communiquée aux parties concernées dans les deux semaines suivantes.

La Loi sur les accidents du travail exige que les employeurs, les travailleurs et les professionnels de la santé fournissent à la Commission les renseignements qui justifient un droit aux prestations. Si tous les renseignements demandés ne parviennent pas à la Commission, celle-ci prendra ses décisions en fonction des renseignements dont elle dispose pour se conformer au délai de 12 semaines.

Les agents d'indemnisation peuvent modifier ou révoquer une décision antérieure sur la foi de nouveaux renseignements. Dans ce cas, ils doivent le faire dans les deux semaines suivant la réception des nouveaux renseignements.

Une fois épuisés les recours d'appel internes de la CAT, on peut porter la décision en appel devant le Tribunal d'appel des accidents du travail. Comme on ne peut en appeler des décisions du Tribunal d'appel devant les tribunaux, le dernier recours est le bureau de l'ombudsman provincial.

Le personnel de la CAT traite plus de 400 000 nouvelles demandes par an⁶. En outre, il y a plus de 125 000 pensionnés permanents qui touchent des mensualités de la CAT. Pour procurer un revenu de remplacement et des services de réadaptation aux travailleurs blessés, la Commission prélève 2,5 milliards de dollars chaque année auprès de quelque 200 000 employeurs de l'Ontario. Pour assurer ces services, la Commission dispose d'un personnel de presque 4 500 employés qui travaillent à Toronto ou dans ses six bureaux régionaux.

- 1989 - Le projet de loi 162 introduit un système d'indemnisation double (indemnités pour perte économique et non économique), des services de réadaptation professionnelle améliorés et des dispositions relatives au réembauchage. L'année 1989 marque le 75^e anniversaire de la Loi sur les accidents du travail de l'Ontario.

FONCTIONNEMENT DE L'INDEMNISATION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Les employeurs de l'Ontario couverts par la Loi sur les accidents du travail sont répartis entre les deux classifications suivantes : l'annexe 1 et l'annexe 2. La plupart des employeurs entrent dans l'annexe 1, qui comprend la fabrication, la construction, les mines, l'exploitation forestière, etc. Les employeurs de l'annexe 1 sont régis par le principe de la responsabilité collective. Cela signifie qu'ils sont tenus de verser des cotisations (un montant fixe par tranche de 100 \$ de rémunération) dans une caisse couvre les frais de soins de santé et les demandes d'indemnités des travailleurs. Les employeurs de l'annexe 1 sont actuellement répartis entre 27 catégories et 109 groupes de taux. Chaque groupe de taux désigne un ensemble d'industries similaires. Le système de classification selon lequel les cotisations des employeurs sont fixées conformément à leur groupe de taux fait actuellement l'objet d'une étude. On établira un nouveau système de classification en 1992. Le nombre des groupes de taux passera alors de 109, qui est le chiffre actuel, à environ 190⁴.

Les employeurs relevant de l'annexe 2 sont moins nombreux que ceux de l'annexe 1. Ce sont les gouvernements fédéral et provincial, les municipalités et les compagnies aériennes, de chemins de fer et de téléphone. Ces employeurs sont leurs propres assureurs et sont individuellement responsables des coûts de soins de santé et des demandes d'indemnités, actuels et futurs, de leurs travailleurs. La CAT se charge de régler les demandes d'indemnités et de verser les prestations aux travailleurs de l'annexe 2 comme à ceux de l'annexe 1 et facture aux employeurs qui s'assurent eux-mêmes les indemnités ainsi payées en plus des frais administratifs connexes⁵.

Traitement de la demande d'indemnité d'un travailleur

Un travailleur, son représentant ou l'employeur, peut prendre l'initiative d'une demande d'indemnité. Il incombe alors à la CAT de faire enquête sur la demande en réunissant des preuves relatives aux antécédents professionnels et médicaux du travailleur. La première décision

L'indemnisation des accidents du travail a été constituée en 1914 en Ontario après un examen des programmes d'indemnisation des accidents du travail par Sir William Ralph Meredith, qui avait été chargé par le gouvernement de l'époque d'étudier l'indemnisation des accidents du travail et de rédiger un rapport assorti de recommandations. Le rapport de Meredith est devenu la base de la Loi sur les accidents du travail.

Selon le modèle proposé par Meredith, les employés renoncent au droit de poursuivre leur employeur. Un système de responsabilité civile obligatoire, administré par les pouvoirs publics, collectif est créé et alimenté par les recettes provenant de cotisations des employeurs. Des prestations provenant de cette caisse sont versées aux travailleurs blessés à titre de protection contre la perte de revenu découlant de blessures et maladies professionnelles, sans égard à la responsabilité. La loi renferme aussi des dispositions visant à promouvoir la santé et la sécurité au travail.²

- Depuis l'époque de Meredith, la législation sur les accidents du travail en Ontario a fait l'objet d'un certain nombre de modifications importantes.
- 1917 - La loi est modifiée pour permettre à la Commission de régler le coût des services médicaux.
 - 1924 - Un article de la loi place la réadaptation professionnelle sous la responsabilité de la Commission.
 - 1942 - L'article traitant des pensions est abrogé et adopté de nouveau et un certain nombre de changements importants sont apportés au chapitre de l'invalidité permanente.
 - 1953 - Introduction de la première méthode de tarification par incidence, selon laquelle la CAT émet à une entreprise des rabais ou des surcharges sur sa cotisation initiale en fonction des coûts d'accident de l'entreprise.
 - 1963 - La définition du terme accident est élargie pour comprendre l'expression «incapacité survenant du fait ou au cours de l'emploi».
 - 1984 - Le projet de loi 101 apporte des changements importants aux indemnités versées aux travailleurs blessés et à la structure administrative de la CAT; elle prévoit en outre l'établissement de quatre nouveaux organismes indépendants : le Tribunal d'appel des accidents du travail, le Bureau des conseillers des travailleurs, le Bureau des conseillers du patronat et le Comité des normes en matière de maladies professionnelles.

Le rapport s'ouvre sur l'historique de la CAT, notamment sa nature, sa création et les modifications apportées à la loi qui la régit au cours des 75 dernières années. En deuxième lieu, le rapport évoque brièvement le mécanisme de l'indemnisation des accidents du travail en ce qui concerne les employeurs ainsi que les étapes du traitement des demandes d'indemnités des travailleurs. En troisième lieu, le rapport examine l'évolution des stratégies de la CAT au cours des années 1980 et au début des années 1990, qui a abouti aux trois rapports Weiler. Ces rapports sont devenus ultérieurement la base des projets de loi 101 et 162, respectivement en 1984 et 1989. En quatrième lieu, le rapport souligne la base des difficultés de la CAT au chapitre des services : les changements fréquents dans les domaines de la politique, de l'organisation et de la technologie. En cinquième lieu, le rapport se penche sur les perceptions des témoins dans les cinq secteurs de fonctionnement les plus touchés par les changements : la dotation en personnel, l'organisation, la technologie/l'équipement, les communications écrites et l'élaboration des politiques. En sixième lieu, il examine les réponses du président et du vice-président de la CAT à ces inquiétudes touchant la prestation des services. Enfin, le rapport donne les réponses et recommandations du Comité permanent du développement des ressources au gouvernement au sujet de l'amélioration du service à la CAT.

LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL : HISTORIQUE

La Commission des accidents du travail de l'Ontario est un système d'assurance sans égard à la responsabilité, financé par les employeurs et administré selon les lois provinciales, qui indemnise les travailleurs conformément à un ensemble déterminé de prestations en cas de blessures ou de maladies professionnelles subies ou contractées en cours d'emploi. La Loi sur les accidents du travail de l'Ontario est le document législatif qui énonce ces procédures et prestations. Le Rapport annuel (1989) de la CAT décrit ainsi la Commission :

«La Commission des accidents du travail (CAT) est une société de droit public créée en 1914 par une loi de l'Assemblée législative de l'Ontario. Elle est chargée de l'administration de la Loi sur les accidents du travail de l'Ontario et de ses règlements. La Commission prélève auprès des employeurs de la province les fonds nécessaires au versement des indemnités des travailleurs blessés au travail ou atteints d'une maladie professionnelle.»

Le rapport qui suit tient compte de ce que les membres du comité ont entendu au sujet de la prestation des services à la Commission des accidents du travail. Il renferme en outre les recommandations de changement formulées par le comité. Au cours des audiences publiques, les membres du comité ont été impressionnés par la cohérence des inquiétudes manifestées par tous les témoins - représentants de travailleurs blessés, associations d'employeurs, mouvement syndical et experts en réadaptation professionnelle. Tous ont convenu que, ces dernières années, les mécanismes de prestation des services à la CAT se classaient entre passables et totalement insuffisants.

Le comité a aussi entendu des témoins aborder des questions qui dépassent la simple prestation de services. C'est ainsi que de nombreuses associations d'employeurs ont réitéré leur inquiétude devant la dette non provisionnée de 9 milliards de dollars de la CAT (différence entre la valeur actuelle du passif de la Commission et celle de son actif). Bien des témoins ont exprimé leurs craintes au sujet de la mise en oeuvre d'une politique comme le projet de loi 162 et la stratégie de la Commission en matière de réadaptation. D'autres encore ont donné leur opinion sur la stratégie financière de la Commission. Les membres du comité reconnaissent que les inquiétudes mentionnées ci-dessus sont toutes valables et méritent d'être étudiées. Chaque question pourrait, à elle seule, absorber 12 heures d'examen. Mais étant donné que le comité a reçu le mandat d'examiner les procédures de la CAT qui entravent le service, les membres ont estimé qu'ils ne pouvaient étudier en profondeur les questions ci-dessus comme elles le méritent dans un délai de 12 heures. C'est pourquoi le comité a décidé de dresser une liste de ces 82 questions de grande envergure et des recommandations connexes dans un sommaire annexé au présent rapport.

Le comité apprécie à sa juste valeur l'effort des personnes intéressées qui ont dressé cette liste de leurs inquiétudes et recommandations et sait que les membres de la Commission se pencheront sur elles avec un vif intérêt. Le comité reconnaît en outre que sa décision de focaliser son étude sur la seule prestation des services ne plaira pas à tout le monde¹. Il reste que, pour tirer le meilleur parti du délai de 12 heures, le comité devait envisager ce qu'il pouvait traiter pendant ce laps de temps. C'est pourquoi les membres du comité tiennent à déclarer sans ambages que leur rapport vise essentiellement les inquiétudes soulevées par la prestation des services de la CAT. Il reste que le rapport aborde parfois d'autres questions qui ont des répercussions sur le service.

INTRODUCTION

Le Comité permanent du développement des ressources a examiné à maintes reprises les activités de la Commission des accidents du travail de l'Ontario. Entre 1980 et 1988, le comité permanent a examiné le Rapport annuel de la Commission à intervalles réguliers. Il a également tenu des audiences publiques en 1984 et 1989 pour qu'elles l'aident à examiner des modifications à la Loi sur les accidents du travail (respectivement les projets de loi 101 et 162). En avril 1991, le député néo-démocrate de Muskoka-Georgian Bay, M. Dan Waters, a invoqué le privilège de son parti au titre des dispositions du règlement 123 pour demander au Comité permanent du développement des ressources de procéder à « un examen des procédures de la Commission des accidents du travail qui entravent la prestation de services effectifs aux travailleurs et aux employeurs ». Le règlement 123 stipule en effet que chaque parti peut, une fois l'an, soumettre au comité une question relative au mandat, à la gestion, à l'organisation ou au financement d'un ministère, d'un office ou d'un organisme. La question peut être examinée au cours d'une période de 12 heures.

Le 24 avril 1991, un sous-comité du Comité permanent du développement des ressources s'est réuni en vue d'examiner la proposition, de dresser une liste provisoire de témoins et d'étudier la rédaction d'un rapport. Le comité a tenu des audiences bihebdomadaires à Toronto au cours d'une période de trois semaines (29 mai - 12 juin 1991). Le comité a entendu 15 témoins représentant des travailleurs blessés, des employeurs, le personnel de réadaptation professionnelle et le mouvement syndical. M. Odoardo Di Santo, président de la Commission des accidents du travail, et M. Brian King, vice-président, Administration, ont aussi assisté aux audiences et ont déposé devant le comité. L'un et l'autre venaient d'être nommés à la Commission des accidents du travail, respectivement le 2 mai et le 25 avril 1991.

Le comité tient à remercier les particuliers et les groupes qui se sont présentés devant lui, lui ont remis ou envoyé leurs observations. Le comité est également reconnaissant au personnel de la Commission des accidents du travail de lui avoir communiqué des documents de base pour aider les membres dans leurs délibérations. Le comité désire aussi remercier son propre personnel : M. Harold Brown, greffier du comité, les greffiers intérimaires M^{mes} Tannis Manikel et Lisa Freedman, ainsi que M^{me} Lorraine Luski du Service de recherches de l'Assemblée législative qui, sur les instructions du comité, a rédigé le présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page	
37	SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS
39	RENVOIS
	ANNEXE
	OPINION MINORITAIRE ET RECOMMANDATIONS DES MEMBRES DU PARTI
	PROGRESSISTE-CONSERVATEUR QUI ONT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION DU
	RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT SUR LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES
	CONCERNANT LA PRESTATION DES SERVICES DE LA COMMISSION DES
	ACCIDENTS DU TRAVAIL

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION
3	LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL : HISTORIQUE
5	FONCTIONNEMENT DE L'INDEMNISATION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL
5	Traitement de la demande d'indemnité d'un travailleur
7	ÉVOLUTION DES STRATÉGIES DE LA CAT AU COURS DES ANNÉES 1980 ET 1990
8	Perception que les personnes intéressées ont de la prestation des services à la CAT
9	PERCEPTION DU PROBLÈME : CHANGEMENTS INCESSANTS
9	Nouvelle technologie
9	Modifications administratives
10	Modification des principes directeurs
13	DOTATION EN PERSONNEL
14	Agents d'indemnisation de première instance
15	Préposés aux dossiers
19	Personnel de réadaptation professionnelle
21	ORGANISATION
21	Décentralisation/unités de services intégrés (USI)
23	Direction de la révision des décisions et commissaires d'audience
23	TECHNOLOGIE/MATÉRIEL
24	Traitement informatique d'images
26	Téléphone : système interactif à réponse vocale-répondeurs automatiques
27	COMMUNICATIONS ÉCRITES
29	POLITIQUES
31	RÉPONSE DE LA DIRECTION DE LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL AUX INQUIÊTES CONCERNANT LA PRESTATION DES SERVICES
33	RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT

DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES

PETER KORMOS
PRÉSIDENT

DAN WATERS
VICE-PRÉSIDENT

TED ARNOTT

JOHN CLEARY

GEORGE DADAMO

BOB HUGGET

LEO JORDAN

PAUL KLOPP

SHARON MURDOCK
Sudbury

STEVEN OFFER

DAVID RAMSAY

LEN WOOD

Harold Brown
Greffier du comité

Lisa Freedman
Greffière du comité

Tannis Manikel
Greffière du comité

Lorraine Luski
Agente de recherche

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent du développement des

ressources.

Rapport conformément à l'article 123 du Règlement concernant la prestation des services à la Commission des accidents du travail

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Report under standing order 123 on service delivery at the Workers' Compensation Board.

ISBN 0-7729-9047-6

1. Ontario. Commission des accidents du travail. 2. Travail--Accidents--Indemnisation--Ontario. I. Titre. II. Titre: Report under standing order 123 on service delivery at the Workers' Compensation Board.

HD7103.65C32O57 1991

368.417009713

C91-092560-7F



LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE
TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

L'honorable David Warner, député
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le Président,

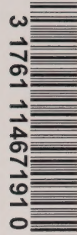
Le Comité permanent du développement des ressources vous
présente son rapport conformément à l'article 123 du
Règlement concernant la prestation des services à la
Commission des accidents du travail afin qu'il soit
déposé devant l'Assemblée législative.

P. Kormos

Peter Kormos, député
Président du comité

Queen's Park
Novembre 1991





Première session, 35^e législature
40, Elizabeth II

Rapport conformément à l'article 123
du règlement concernant la prestation des
services à la commission des
accidents du travail

Comité Permanent du Développement des Ressources

